Processus budgétaire – volet programme décennal d'immobilisations : Planification des investissements

3.1.

Le 26 avril 2023

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Processus budgétaire – volet programme décennal d'immobilisations : Planification des investissements

Mise en contexte

Le plan décennal d'immobilisations (PDI) regroupe les projets d'investissements que la Ville de Montréal (la Ville) prévoit effectuer au cours des 10 prochaines années pour entretenir ses infrastructures et favoriser son développement économique. Il est un outil de gestion et de planification qui tient compte des besoins de la population et des niveaux de services convenus. Il permet d'informer la population des orientations prises et des choix stratégiques faits pour déterminer le niveau de taxation et le niveau de services des différents secteurs d'activités municipales.

La Ville est propriétaire d'actifs d'une valeur de remplacement estimée à environ 66 milliards de dollars (G$). La Ville prévoit investir au cours des 10 prochaines années, 19,5 G$ dont 70,3 % seront consacrés pour la protection et le maintien de ses actifs.

Considérant la capacité financière limitée de la Ville et l'état de ses actifs, dont plusieurs approchent la fin de vie utile, une stratégie de gestion des actifs est en cours d'élaboration, dont l'objectif est de maintenir son offre de services et, dans la mesure du possible, d'obtenir un rendement optimal pour ces actifs

Objectif de l'audit

S'assurer que la Ville dispose de stratégies qui lui permettent de planifier ses investissements en immobilisations en fonction de ses besoins à long terme, de ses ressources financières et de sa vision stratégique.

Résultats

Consciente des besoins en investissements attribuables au vieillissement de ses infrastructures, la Ville prépare depuis 2 ans un budget d'investissements pour une période de 10 ans au lieu d'une période de 3 ans, afin d'assurer une planification stratégique et intégrée. La Ville a mis en place plusieurs politiques et directives quant à l'élaboration du PDI. Un bilan annuel interne sur la connaissance des actifs est produit depuis la mise en place du PDI.

Cependant, certaines pratiques visant à arrimer les besoins et les ressources financières à long terme, en adéquation avec la vision stratégique de la Ville, ne sont pas mises en œuvre. Les stratégies de planification et de financement des investissements en vigueur n'ont pas toutes été respectées. Les informations divulguées dans le document budgétaire et dans la reddition de comptes financière sont incomplètes et permettent difficilement d'évaluer dans quelle mesure le PDI est arrimé aux besoins de la Ville et est en adéquation avec sa capacité financière à long terme, et les réalisations qui correspondent aux prévisions budgétaires.

Principaux constats

Détermination des besoins pour assurer le maintien des actifs à court, moyen et long terme en fonction de leur état, de leur cycle de vie et des niveaux de services attendus et des outils de planification des opérations

- Le bilan annuel du 31 janvier 2022 sur la Connaissance de l'état des actifs de la Ville fait ressortir plusieurs manquements à la directive par les unités d'affaires. Or, pour permettre à la Ville de disposer d'un état des actifs complet et de définir par la suite sa stratégie de gestion des actifs, le travail à faire est colossal. La définition des rôles et responsabilités des parties prenantes et leur adhésion à cet exercice sont nécessaires.
- Afin d'éliminer toute confusion relativement à la portée de la consultation prébudgétaire, il y aurait lieu de bonifier le document de consultation en précisant celle-ci et ainsi s'assurer qu'elle a pour objectif de sonder le niveau de satisfaction des citoyennes et citoyens quant aux infrastructures de la Ville.
- Il n'existe pas de portefeuille corporatif recensant l'ensemble des programmes et des projets d'investissements.
- Les outils technologiques utilisés pour la confection du PDI et des fiches projets, de même que pour les prévisions relatives au financement des investissements sont désuets et non adaptés aux besoins de la Ville, augmentant ainsi le risque d'erreurs.

Existence d'un plan financier à long terme

- L'exercice d'équilibrage est fait seulement pour l'année à venir malgré le fait qu'il soit exigé dans la *Politique d'équilibre budgétaire* de prévoir l'incidence à court et moyen terme de chaque projet sur le budget de fonctionnement (BF).
- Les impacts du PDI sur le BF ne sont pas considérés pour l'ensemble des projets et programmes dans le cadre financier.

Stratégies de financement des investissements

- Certaines mesures prévues dans la *Politique de la gestion de la dette* n'ont pas été appliquées.
- Pour la période 2015-2020, les investissements réalisés, de même que les paiements au comptant sont inférieurs à ceux prévus au Programme montréalais d'immobilisations (PMI) : perspectives 2015-2024 alors que les emprunts furent supérieurs.

Répartition des enveloppes budgétaires entre les unités d'affaires

- Il n'existe pas d'analyse multicritères structurée et uniforme pour la priorisation de l'ensemble des investissements de la Ville.

Reddition de comptes

- Outre la mention du retour du ratio d'endettement sous la barre de 100 % en 2027, il n'existe pas d'objectifs spécifiques ni d'indicateurs permettant de faire un lien entre les orientations de la Ville et la gestion des actifs dans le document budgétaire.
- La reddition de comptes financière annuelle ne présente pas de données comparatives entre ce qui était prévu au PDI et ce qui a été réalisé, notamment en ce qui concerne les investissements, les paiements au comptant, le ratio d'endettement et les subventions gouvernementales relatives aux immobilisations.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées aux pages suivantes.

Liste des sigles

BF
budget de fonctionnement

CE
comité exécutif

CG
conseil d'agglomération

CM
conseil municipal

DG
Direction générale

G$
milliards de dollars

INVESTI
système de gestion budgétaire du programme décennal d'immobilisations

la Ville
la Ville de Montréal

M$
millions de dollars

PDI
programme décennal d'immobilisations

PMI
Programme montréalais d'immobilisations (PMI) : perspectives 2015-2024

PTI
programme triennal d'immobilisations

SF
Service des finances

SIMON
Système intégré Montréal

SPSPO
Service de la planification stratégique et de la performance organisationnelle

UA
unité d'affaires

Table des matières

1. Contexte 41

2. Objectif de l'audit, critères d'évaluation et portée des travaux 45

2.1. Objectif 45

2.2. Critères d'évaluation 45

2.3. Portée des travaux 46

3. Résultats de l'audit 47

3.1. L'information concernant les besoins visant à assurer le maintien des actifs à court, moyen et long terme en fonction de leur état, de leur cycle de vie et des niveaux de services attendus est incomplète 47

3.1.1. Processus de consultation publique 47

3.1.2. Pratiques de la Ville de Montréal en matière de gestion des actifs 48

3.1.2.1. Planification des investissements en matière d'équipements et d'infrastructures 49

3.1.2.2. Priorisation des projets et portefeuille de projets 54

3.1.3. Élaboration d'une stratégie de gestion des actifs 55

3.2. Un plan financier qui ne permet pas d'assurer la disponibilité des sommes requises à long terme pour le maintien et le développement des actifs 56

3.3. Des stratégies de financement des investissements existent, mais ne sont pas entièrement suivies 58

3.4. La répartition des enveloppes budgétaires aux unités d'affaires est effectuée sur une base historique plutôt qu'en fonction des priorités 67

3.5. Les outils utilisés par la Ville de Montréal pour planifier et confectionner son programme décennal d'immobilisations sont désuets 69

3.6. Une reddition de comptes ne renseignant pas parfaitement au sujet des hypothèses budgétaires et des résultats obtenus par rapport aux diverses stratégies mises en œuvre 71

4. Conclusion 75

5. Annexes 77

5.1. Éléments influençant le processus d'élaboration du programme décennal d'immobilisations 77

5.2. Processus budgétaire annuel 78

5.3. Investissements par catégories d'actifs 79

5.4. Exemple d'une fiche projet 80

5.5. Programme montréalais d'immobilisations (PMI) : perspectives 2015-2024 81

5.6. État des actifs 82

5.7. Investissements prévus au Programme montréalais d'immobilisations et investissements réalisés pour la période 2015 - 2020 83

5.8. Paiements au comptant additionnels prévus au Programme montréalais d'immobilisations et paiements au comptant additionnels réalisés pour la période 2015-2020 84

5.9. Emprunts prévus au Programme montréalais d'immobilisations et emprunts réalisés pour la période 2015-2020 85

1. Contexte

Depuis 2 ans, la Ville de Montréal (la Ville) présente son budget d'investissements pour une période de 10 ans[1] au lieu de 3 ans. Il s'agissait de la volonté de la Ville d'assurer une planification stratégique et intégrée sur 10 ans, en raison notamment des besoins en investissements attribuables au vieillissement de ses infrastructures (p. ex. des viaducs, des routes).

Le programme décennal d'immobilisations (PDI) regroupe les projets d'investissements que la Ville prévoit réaliser au cours des 10 prochaines années pour entretenir ses infrastructures et favoriser son développement économique. Il est un outil de gestion et de planification qui tient compte des besoins de la population montréalaise et des niveaux de services convenus. Pour être en mesure de produire un PDI, une organisation doit mettre en place un processus structuré. Ce processus budgétaire permet d'établir la stratégie et les objectifs, et d'allouer les ressources en fonction des priorités établies. Il repose généralement sur une planification stratégique s'appuyant sur une vision à long terme de l'organisation et de sa capacité financière.

Dans un contexte municipal, il s'agit également d'un véhicule de communication qui permet à une ville d'informer la population des orientations prises et des choix stratégiques faits pour déterminer le niveau de taxation et le niveau de service des différents secteurs d'activités municipales.

Comme indiqué dans le guide des bonnes pratiques du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation quant à la préparation du plan d'immobilisations, la rigueur, la transparence et la cohérence dont les « *élus et les gestionnaires municipaux* » font preuve dans la confection et la mise en œuvre de leur programme triennal d'immobilisation (PTI) assureront la crédibilité de leurs décisions et susciteront l'adhésion et la satisfaction de leurs citoyennes et citoyens quant au développement et à la pérennité de leur milieu de vie.

Programme décennal d'immobilisations

La Ville est propriétaire d'actifs d'une valeur de remplacement estimée à environ 66 milliards de dollars (G$)[2].

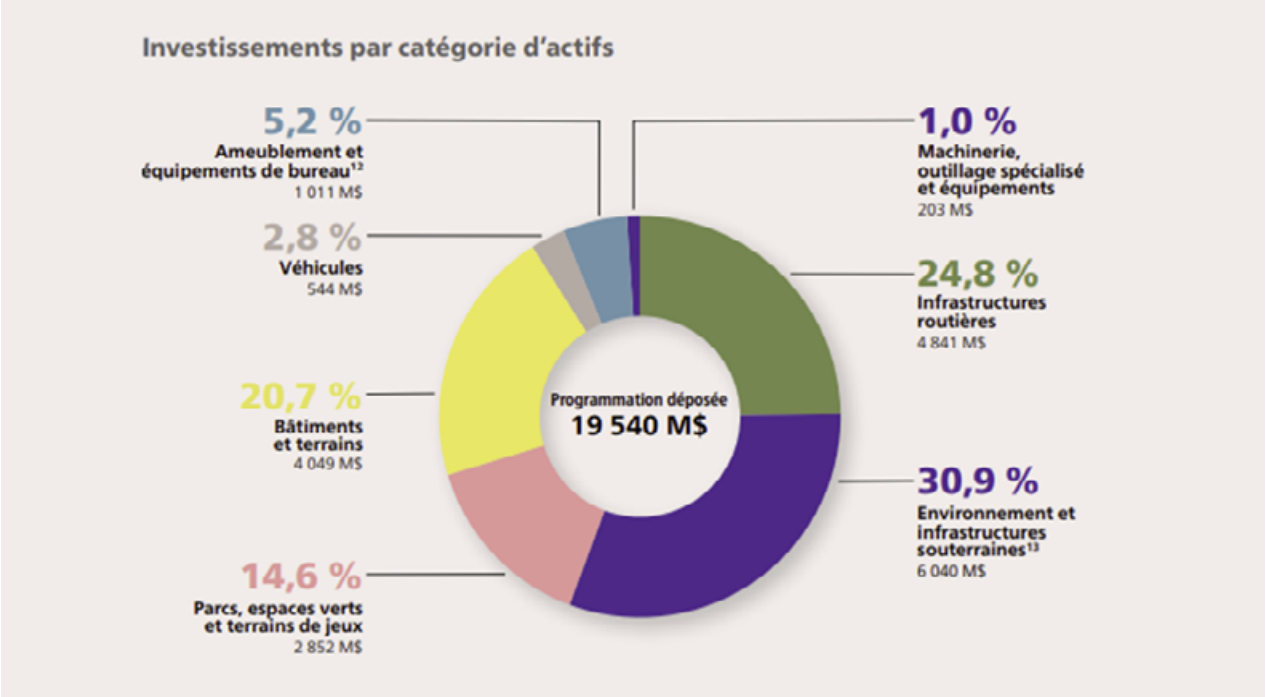
Au cours de la prochaine décennie, les investissements prévus totalisent 19,5 G$, dont 70,3 % seront consacrés à la protection et au maintien des actifs. La figure 1 présente les investissements par catégorie d'actifs prévus au PDI 2022-2031.

---

1 Le PDI 2021-2030 est le 1er programme d'immobilisations sur 10 ans préparé par la Ville et remplace le Programme montréalais d'immobilisations (PMI) : perspectives 2015-2024 (PMI).

2 Source : Budget 2022 – PDI 2022-2031, page 240.

FIGURE 1 | **INVESTISSEMENTS PRÉVUS AU PROGRAMME DÉCENNAL D'IMMOBILISATIONS 2022-2031 PAR CATÉGORIE D'ACTIFS**



12 Intègre l'informatique.

13 Intègre l'eau.

Source : Budget PDI 2022-2031, page 37.

Cinq services centraux[3] sont responsables de 73 % du contenu du PDI alors que les arrondissements sont responsables de 7 % de ce dernier.

Afin de soutenir les activités d'immobilisations prévues, trois modes de financement sont utilisés :

- Le financement externe;
- Le paiement au comptant;
- L'emprunt.

Le financement externe permet d'alléger les montants à la charge des contribuables. Il représente, pour le PDI 2022-2031, un montant de 3,6 G$, soit 18,2 %[4] des investissements totaux de 19,5 G$. Les sources externes de financement sont principalement des subventions de 2,7 G$ provenant des gouvernements fédéral et provincial, des revenus d'activités commerciales, notamment 0,9 G$ de la Commission des services électriques de Montréal,

3 Service de l'eau, Service de l'urbanisme et de la mobilité, Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports, Service de la gestion et planification des immeubles et Service des technologies de l'information.

4 3 550,4 M$ / 19 539,8 M$.

et 25 millions de dollars (M$) de revenus divers, incluant les contributions des promoteurs. Quant aux paiements au comptant et les emprunts, ils représentent respectivement 8,9 M$, soit 45,6 % et 7,1 M$, soit 36,2%.

Encadrements administratifs et législatifs

Le processus entourant la confection du budget et du PDI de la Ville est très complexe. En effet, ce dernier est défini par :

- une gouvernance à différents paliers (conseil municipal (CM), conseil d'agglomération (CG), conseil d'arrondissement, comité exécutif (CE));
- plusieurs documents stratégiques élaborés depuis 2014;
- les différentes lois et règlements qui ont un impact sur la prise de décisions de la gouvernance;
- les différentes politiques et directives émises;
- les facteurs externes (p. ex. les changements climatiques, les facteurs économiques).

À cet effet, la Ville a adopté plusieurs politiques qui énoncent des orientations et des pratiques de gestion permettant d'encadrer la planification des investissements et leur financement, notamment celles-ci :

- *Politique des équipements et des infrastructures;*
- *Politique de capitalisation et d'amortissement des dépenses en immobilisations;*
- *Politique de la gestion de la dette;*
- *Politique de gestion des excédents de fonctionnement;*
- *Politique des sources de revenus;*
- *Politique d'équilibre budgétaire;*
- *Directive sur la connaissance de l'état des actifs.*

En plus des encadrements administratifs, le Programme montréalais d'immobilisations (PMI) : perspectives 2015-2024 (PMI) fût élaboré afin de définir des cibles d'investissements visant à maintenir l'état des actifs municipaux et à assurer le développement de la Ville.

Aussi, en vertu de la *Politique des équipements et des infrastructures*, les règles suivantes ont été établies à l'égard des budgets octroyés aux arrondissements :

- Les sommes allouées aux arrondissements non utilisées seront reportées à l'année suivante et ajoutées au montant d'allocation de cette dernière;
- Les arrondissements gardent l'autonomie d'utilisation des fonds à l'intérieur de l'enveloppe.

Un tableau représentant les éléments influençant le processus d'élaboration du PDI est présenté à l'annexe 5.1.

Rôles et responsabilités relatifs au processus d'élaboration du programme décennal d'immobilisations

Le processus annuel d'élaboration du PDI, dont les grandes étapes sont présentées à l'annexe 5.2., se poursuit tout au long de l'année.

Les intervenantes et intervenants dans ce processus sont les suivants :

- La présidente ou le président du CE, en collaboration avec la Direction générale (DG) qui établit les orientations et les prévisions de réalisation des dépenses d'investissements pour l'analyse des besoins d'emprunts;
- Le Service des finances (SF) :
  - Plus particulièrement la Direction du budget et de la planification financière qui échange avec la DG et coordonne l'ensemble du processus de confection du budget (incluant la conception et l'envoi des enveloppes budgétaires aux services centraux et aux arrondissements, la collecte de l'information et la participation aux différents comités),
  - La Direction financement, placement et trésorerie qui travaille en collaboration avec la Direction du budget et de la planification financière afin de déterminer la capacité financière de la Ville et ainsi établir une enveloppe budgétaire à respecter pour les investissements financés par emprunt[5]. La Direction financement, placement et trésorerie prépare également le budget préliminaire de la dette avec les hypothèses et les scénarios transmis par la Direction du budget et de la planification financière. Plusieurs données sont mises à jour afin de déterminer le Programme d'emprunt des 10 prochaines années et le ratio d'endettement de la Ville;
- Les services centraux, les arrondissements et les organismes paramunicipaux qui préparent leur budget et qui iront le défendre.

De plus, en support à la confection du PDI, le Service de la planification stratégique et de la performance organisationnelle (SPSPO) est mandaté pour l'élaboration d'une stratégie de gestion des actifs ainsi que la coordination de sa mise en œuvre.

Préalablement à la mise en œuvre de cette stratégie de gestion des actifs, une évaluation de l'état des actifs doit être réalisée pour notamment :

- définir les niveaux de services attendus;
- élaborer une stratégie financière à long terme permettant de maintenir les niveaux de services en respectant la capacité financière de la Ville.

En vertu de la *Directive sur la connaissance de l'état des actifs*, en vigueur depuis 2018, des bilans annuels ont été produits.

5 Excluant les investissements de la Société de transport de Montréal.

2. Objectif de l'audit, critères d'évaluation et portée des travaux

2.1. Objectif

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur le *« Processus budgétaire – volet PDI : Planification des investissements »*. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001, du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit a pour objectif de s'assurer que la Ville dispose de stratégies qui lui permettent de planifier ses investissements en immobilisations en fonction de ses besoins à long terme, de ses ressources financières et de sa vision stratégique.

2.2. Critères d'évaluation

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville consiste à fournir 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 obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces derniers sont exposés ci-dessous.

- Une stratégie est élaborée afin de prévoir les investissements requis, de les prioriser et de les réaliser au moment opportun. Cette stratégie comporte notamment :
  - la détermination des besoins pour assurer le maintien des actifs à court, moyen et long terme en fonction de leur état, de leur cycle de vie et des niveaux de services attendus,
  - la prévision des besoins futurs découlant de la vision stratégique de la Ville et de l'évolution urbaine,
  - une approche permettant d'optimiser la valeur des projets et programmes d'investissements en fonction des besoins et des ressources disponibles, de les planifier au moment opportun et d'assurer une vigie sur les occasions et les risques;
- Un plan financier à long terme est élaboré afin d'assurer la disponibilité des sommes requises pour le maintien et le développement des actifs, incluant les coûts d'entretien et d'exploitation sur l'ensemble de leur cycle de vie, ainsi que le coût de la dette, et ce, en respectant la capacité financière de la Ville;
- Une stratégie équilibrée de financement des investissements existe et permet d'optimiser le choix des modes de financement, de maintenir l'équité intergénérationnelle et de respecter le niveau d'endettement établi en fonction de la capacité financière de la Ville;
- Les enveloppes budgétaires allouées aux services centraux et aux arrondissements tiennent compte des stratégies adoptées et des priorités organisationnelles;
- Des mécanismes de reddition de comptes sont en place pour informer les instances concernant la mise en œuvre des stratégies d'investissement et de financement.

La vérificatrice générale de la Ville applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1, *Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes*. Cette norme exige de la vérificatrice générale de la Ville qu'elle conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures 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 vérificatrice générale de la Ville s'est conformée aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

2.3. Portée des travaux

Nos travaux d'audit ont porté sur le processus de planification des investissements qui a donné lieu à l'élaboration du PDI 2022-2031, et qui s'est déroulé entre janvier et décembre 2021. Pour certains aspects, des données antérieures ont également été considérées. Nos travaux ont été réalisés entre les mois de juin 2021 et septembre 2022. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en avril 2023.

Ces travaux ont principalement été réalisés auprès de la DG et du SF.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de validations, aux gestionnaires concernés au sein des unités d'affaires (UA) auditées et à la DG. Par la suite, le rapport final a été transmis à la direction de chacune des UA concernées et à la DG pour l'obtention d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations présentées dans ce rapport.

3. Résultats de l'audit

3.1. L'information concernant les besoins visant à assurer le maintien des actifs à court, moyen et long terme en fonction de leur état, de leur cycle de vie et des niveaux de services attendus est incomplète

3.1.1. Processus de consultation publique

Comme le prévoient les bonnes pratiques, la participation des citoyennes et citoyens au processus de planification des investissements est importante puisqu'ils paient et utilisent les infrastructures. Ainsi, des sondages et consultations publiques pourraient permettre de connaître leur degré de satisfaction à l'égard des niveaux de services existants et de leur volonté à payer pour un niveau de services moindre ou plus élevé.

Nos travaux nous ont permis de constater qu'un processus de consultation publique avait été mis en place par la Ville, depuis l'exercice budgétaire 2020, afin de connaître l'opinion des citoyennes et citoyens sur ses choix budgétaires à venir.

Les gestionnaires rencontrés nous ont mentionné que ce processus de consultation n'avait pas pour objectif de sonder le degré de satisfaction des citoyennes et citoyens quant aux niveaux de services attendus en lien avec les infrastructures de la Ville, mais que le processus était plutôt axé sur des enjeux relatifs au budget de fonctionnement (BF).

Or, à la page 13 du document de consultation publique 2022, il est indiqué que le budget de la Ville comprend 2 volets, soit le BF et le PDI. Nous n'avons pas retracé dans ce document de précisions indiquant que la consultation ne porte que sur le BF. De plus, dans la section concernant la transition écologique, il est mentionné que :

> *« Le programme décennal d'immobilisations intégrera dans son processus des actions afin de rendre compte des objectifs du Plan Climat 2020-2030. Ces actions permettront de bonifier et d'ajuster des projets et des programmes, en cours ou à venir, pour maximiser l'impact des investissements. »*

Afin d'éliminer la confusion relative à la portée de la consultation prébudgétaire, il y aurait lieu de bonifier le document de consultation en précisant que l'exercice ne vise que le BF, si tel est le cas.

Nous sommes d'avis que le processus de consultation publique dans le cadre d'une planification budgétaire des investissements à long terme devrait avant tout être un exercice intégré au processus de gestion des actifs et permettre d'adresser les enjeux budgétaires significatifs.

Par ailleurs, deux recommandations formulées par la Commission sur les finances et l'administration à la suite de la « Consultation prébudgétaire 2022 » portaient spécifiquement sur le financement des investissements en immobilisations. Elles sont libellées comme suit :

« R-5. Assurer la soutenabilité de la dette en maîtrisant l'endettement et démontrant la capacité de contenir le rythme des dépenses.

R-6. Maintenir à un niveau raisonnable – en tenant compte du contexte actuel consécutif à la pandémie – la stratégie de paiement au comptant des immobilisations. »[6]

Bien que la consultation publique ait pu démontrer le souci de la Ville de connaître l'opinion des citoyennes et citoyens sur les priorités qu'elle s'est données en rapport avec le plan stratégique *Montréal 2030*, il serait pertinent d'en préciser la portée.

RECOMMANDATION 3.1.1.A.

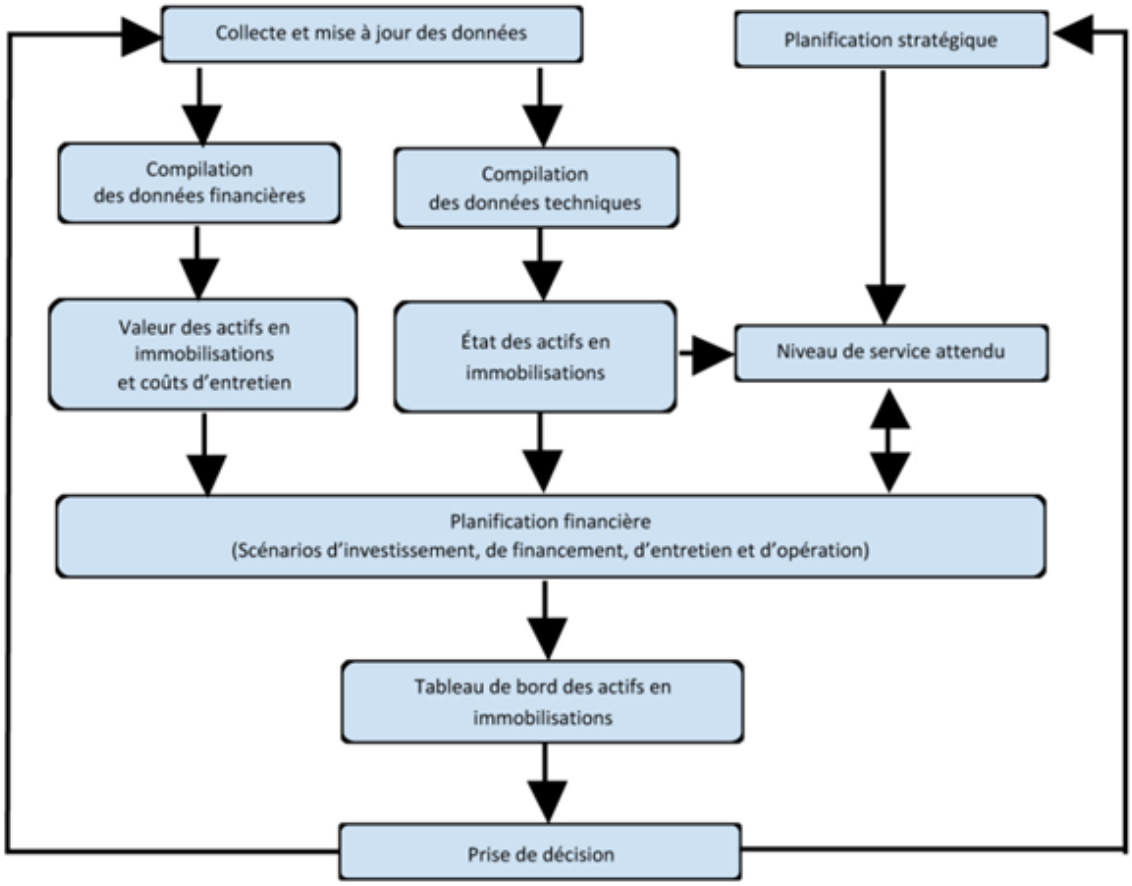
Nous recommandons à la Direction générale de clarifier l'objectif de la consultation prébudgétaire quant aux enjeux budgétaires significatifs liés au programme décennal d'immobilisations.

3.1.2. Pratiques de la Ville de Montréal en matière de gestion des actifs

La gestion des actifs en immobilisations est une approche stratégique intégrée permettant de gérer les immobilisations et caractérisée par plusieurs paramètres, dont la valeur de l'actif, la gestion du cycle de vie et l'évaluation du risque. La démarche de la Ville englobe toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre en matière d'acquisition, d'exploitation, d'entretien, de réhabilitation et du remplacement d'actifs. La démarche globale est présentée à la figure 2 ci-après.

6 « Consultation prébudgétaire 2022 » - Rapport et recommandations, rapport déposé au CM et CG les 14 et 17 juin 2021.

FIGURE 2 | **DÉMARCHE GLOBALE DE GESTION DES ACTIFS**



Source : Guide de gestion des actifs en immobilisations à l'intention des gestionnaires municipaux, Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines, 2014, page 4.

En lien avec les meilleures pratiques, nous avons analysé les outils mis en place par la Ville pour effectuer la gestion des actifs.

3.1.2.1. Planification des investissements en matière d'équipements et d'infrastructures

Politique sur les équipements et les infrastructures

Étant donné que la planification en matière d'équipements et d'infrastructures est un aspect incontournable d'une gestion financière responsable, la Ville s'est dotée de la *Politique sur les équipements et les infrastructures*, entrée en vigueur le 20 mars 2018[7].

[7] Une nouvelle version de cette politique est entrée en vigueur en janvier 2023.

Le but de la *Politique sur les équipements et les infrastructures* est de déterminer les activités de planification nécessaires pour maintenir les équipements et les infrastructures de la Ville en bon état de fonctionnement et de les remplacer au moment opportun. Les objectifs de cette politique sont les suivants :

- Se donner un PMI qui propose une planification sur 10 ans et un PTI/PDI de qualité[8];
- Gérer de façon économique les équipements et les infrastructures;
- Faire l'inventaire pour connaître l'envergure, la qualité et l'état de l'actif immobilier;
- S'assurer que la situation budgétaire ne sera pas déstabilisée par des dépenses non planifiées.

Les pratiques de gestion préconisées par le biais de la *Politique sur les équipements et les infrastructures* consistent notamment à ce que la Ville :

- dispose d'un inventaire exhaustif et permanent de son actif immobilier;
- s'assure que l'actif immobilier soit en bonne condition. La Ville doit notamment :
  - évaluer le risque que des éléments subissent des bris ou une usure prématurée,
  - fixer des objectifs sur l'état des actifs à maintenir,
  - concevoir un programme structuré d'entretien préventif;
- élabore une stratégie d'allocation des ressources. Une planification efficiente d'allocation des ressources est essentielle pour assurer une augmentation de la réalisation des projets et des programmes dans le respect des coûts et des délais fixés et établir une planification à long terme de leur financement.

Parmi les pratiques de gestion préconisées par la *Politique sur les équipements et les infrastructures*, en vigueur en 2022, il est mentionné que :

> *« La Ville affecte prioritairement les montants alloués au PTI (au moins 75 % de l'enveloppe annuelle) à la protection des équipements et des infrastructures et le solde, à des projets de développement »*[9].

Or, notre examen du ratio protection/développement budgété révèle que le ratio de 75/25 n'a pas été respecté au cours des exercices 2019 à 2022. Le ratio applicable aux projets ou aux programmes dédiés à la protection des actifs par rapport au ratio des projets dédiés au développement au cours de ces exercices est présenté au tableau 1.

---

8 En janvier 2023, cet énoncé est remplacé par : *« …se donner un programme décennal d'immobilisations de qualité qui propose une planification sur 10 ans ».*

9 En janvier 2023, ce passage est modifié comme suit : *« La Ville affecte prioritairement les montants alloués au PDI (une cible de 75 % de l'enveloppe annuelle) à la protection des équipements et des infrastructures et le solde, à des projets de développement ».*

TABLEAU 1 | **RATIO – INVESTISSEMENTS DÉDIÉS À LA PROTECTION ET AU DÉVELOPPEMENT**

PROGRAMME TRIENNAL D'IMMOBILISATIONS/ PROGRAMME DÉCENNAL D'IMMOBILISATIONS	ANNÉE	MONTANT TOTAL PROGRAMME TRIENNAL D'IMMOBILISATIONS/ PROGRAMME DÉCENNAL D'IMMOBILISATIONS (EN M$)	PROJETS ET PROGRAMMES DÉDIÉS À LA PROTECTION		PROJETS DÉDIÉS AU DÉVELOPPEMENT	
			MONTANT (EN M$)	POURCENTAGE	MONTANT (EN M$)	POURCENTAGE
2019-2021	2019	6 495,9	4 642,6	71,5 %	1 853,3	28,5 %
2020-2022	2020	6 066,4	4 239,4	69,9 %	1 827,0	30,1 %
2021-2030	2021	18 693,3	13 369,7	71,5 %	5 323,6	28,5 %
2022-2031	2022	19 539,8	13 734,3	70,3 %	5 805,5	29,7 %

Source : PDI 2022-2031, tableau 160, page 253.

Bien que ces données soient présentées dans le PDI et que ce dernier a été approuvé, nous n'avons retracé aucune évidence d'approbation formelle des dérogations par le CM. Or, la *Politique sur les équipements et les infrastructures* précise que toute dérogation à cette politique doit être approuvée.

De plus, bien que les paramètres de la Politique sur les équipements et les infrastructures quant au seuil minimum affecté prioritairement à la protection des équipements et infrastructures ont été modifiés dans la version de janvier 2023. L'indicateur « *d'au moins 75 %* » a été modifié pour « une cible de 75 % », et se lit maintenant comme suit : « *La Ville affecte prioritairement les montants alloués au PDI (une cible de 75 % de l'enveloppe annuelle) à la protection des équipements et des infrastructures et le solde, à des projets de développement.* »

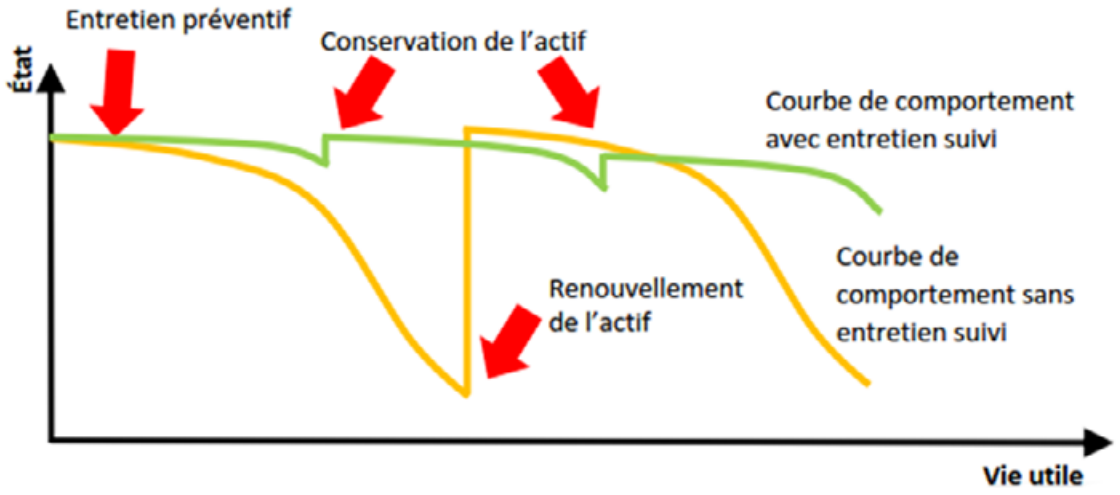
Nous constatons que l'atteinte de cette cible est d'au moins inférieur de 10 points de base par rapport à la cible pour les années 2022-2026 comme le démontre le tableau figurant l'annexe 5.3. du présent rapport. Il y a lieu de se questionner sur l'impact que peut causer cet écart sur l'objectif du maintien et de la protection des actifs du fait que cette cible n'est pas atteinte au cours des 5 prochaines années.

Directive sur la connaissance de l'état des actifs

La connaissance de l'état des actifs constitue une étape incontournable en vue de mettre en place une stratégie de gestion des actifs de la Ville.

Les meilleures pratiques préconisent une planification quant à l'entretien des actifs afin d'obtenir un rendement optimal, comme présenté à la figure 3 ci-après.

FIGURE 3 | **RENDEMENT D'UN ACTIF EN FONCTION DE SON ENTRETIEN**



Légende : La courbe de comportement avec entretien suivi (en vert) 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. Les coûts engendrés par cette stratégie seront moins élevés que ceux générés par une approche réactive (en jaune).

Source : Guide de gestion des actifs en immobilisations à l'intention des élues et élus municipaux, Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines, février 2015, p.3.

En complément à la *Politique sur les équipements et les infrastructures*, la DG a émis en 2018 un encadrement administratif portant sur la connaissance de la condition réelle de l'ensemble des actifs de la Ville, dont l'application relève du SPSPO. La politique a été mise à jour en octobre 2020.

Selon la *Directive sur la connaissance de l'état des actifs,* chaque UA doit s'assurer qu'une évaluation de l'ensemble des actifs dont elle a la responsabilité soit réalisée, et ce, à compter de sa date d'entrée en vigueur, et à tous les cinq ans au maximum, ou selon les meilleures pratiques reconnues en matière de gestion des actifs.

De plus, chaque UA a la responsabilité de soumettre un bilan annuel de l'état de ses actifs au plus tard le 31 janvier de chaque année. Ce bilan annuel doit tenir compte des investissements et des actions posées sur les actifs chaque année afin de connaître l'évolution de leur état.

À cet effet, dans le cadre de son bilan du 31 janvier 2022, présenté à la DG, le SPSPO a notamment formulé les constatations suivantes :

- Pour certaines UA, les catégories et sous-catégories d'actifs concernant la valeur de remplacement des actifs[10] recensés sont manquantes;
- Absence quant à la qualification de l'état de certains actifs recensés;
- Données incomplètes au niveau des arrondissements;
- Données incomplètes concernant l'état des actifs de la catégorie « parcs, espaces verts et terrains de jeux »;

10 Représente le coût de reconstruction ou d'acquisition des actifs de la Ville.

- Près de 20 % des actifs recensés et évalués sont en mauvais et très mauvais états[11];
- Le cycle de cinq ans pour un audit n'est pas respecté, plusieurs UA ont présenté des données incomplètes et la grande majorité des arrondissements n'a pas fourni d'information à ce sujet;
- Le déficit de maintien d'actifs[12] n'est pas inscrit pour plusieurs UA quant à leur bilan pour plusieurs ou toutes les catégories d'actifs sous leurs responsabilités;
- Les investissements projetés au PDI ne sont pas suffisants pour combler les besoins d'investissements annuels moyens identifiés par les UA.

Selon le plan d'action[13] pour le déploiement du système de gestion des actifs, proposé par le SPSPO à la DG, un plan de gestion des actifs devrait être déposé par les services centraux en 2025, et en 2026 par les arrondissements. Pour y arriver, il est nécessaire de parfaire préalablement la connaissance des actifs pour l'ensemble des UA.

Or, le SPSPO est tributaire de la collaboration des UA, dont certaines n'ont toujours pas fourni de données, par exemple :

- le pourcentage d'actifs qui ont fait l'objet d'un audit au cours de la dernière année;
- pour certains actifs, leur valeur de remplacement (VAR) après trois exercices.

À la lumière du travail effectué jusqu'à présent par le SPSPO et les UA pour arriver à obtenir un portrait exhaustif de l'état des actifs, nous pouvons constater qu'il s'agit d'une tâche colossale, mais essentielle et préalable à la mise en œuvre éventuelle d'une stratégie de gestion des actifs efficace. Des mesures devront être mises en place pour ne pas compromettre les échéanciers proposés par le SPSPO pour la livraison du plan de gestion des actifs.

En raison de la capacité financière limitée de la Ville et de l'état de ses actifs, dont plusieurs approchent la fin de vie utile, la gestion des actifs est devenue un exercice essentiel. C'est dans cette optique qu'une stratégie de gestion des actifs devrait permettre à la Ville d'optimiser le rendement de ceux-ci et de maintenir son offre de services.

RECOMMANDATION 3.1.2.1.A.

Nous recommandons à la Direction générale de définir les rôles et responsabilités des parties prenantes afin que le Service de la planification stratégique et de la performance organisationnelle :

- obtienne l'adhésion de ces dernières pour la réalisation de son plan d'action;
- dispose des données requises relativement aux actifs en temps opportun, en vue de la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des actifs.

---

11 La grille des indices de l'état des actifs est présentée à l'annexe 5.6.

12 Permet d'identifier la somme des investissements requis pour rétablir l'état des actifs à un niveau satisfaisant (C).

13 Préparé en juin 2022 et mis à jour en mars 2023.

3.1.2.2. Priorisation des projets et portefeuille de projets

Nos travaux ont révélé qu'il n'existe pas de portefeuille recensant l'ensemble des programmes et des projets mis à part la liste des projets inscrits au PDI pour lequel des fiches projets sont remplies par les services centraux et les organismes paramunicipaux. À titre informatif, une fiche projet est présentée à l'annexe 5.4. Par ailleurs, de telles fiches projets ne sont pas remplies par les arrondissements.

Notre examen des fiches projets inscrites au PDI 2022-2031 nous a également permis de constater l'absence de certaines informations pertinentes servant notamment à prioriser le projet ou le programme, ou bien à évaluer son impact financier sur le budget de fonctionnement (BF), dont celles-ci :

- L'état de l'actif (pour les projets ou programmes visant la protection d'actifs existants);
- La catégorie d'actifs;
- Pour les années 6 à 10 du PDI, la ventilation annuelle des données financières suivantes :
  - L'investissement planifié,
  - Les sources externes[14] de financement,
  - Le paiement au comptant prévu,
  - L'impact sur le BF[15];
- Une analyse prenant en compte plusieurs critères comme les priorités organisationnelles, les niveaux de services souhaités visant à établir une cote de priorité.

L'utilisation d'un portefeuille de projets regroupant l'ensemble des informations pertinentes relatives aux programmes ou aux projets, en phase de planification ou d'exécution, incluant ceux sous la responsabilité des arrondissements, permettrait de réduire les risques que la priorisation des projets ne soit pas arrimée avec les besoins et la future stratégie de gestion des actifs. Cela permettrait également d'estimer les impacts financiers sur le BF.

RECOMMANDATION 3.1.2.2.A.

Nous recommandons à la Direction générale de se doter d'un portefeuille exhaustif des projets en cours, prêts à être exécutés ou en développement, reposant sur des fiches projets complètes et à jour, tout en y incluant ceux sous la responsabilité des arrondissements.

RECOMMANDATION 3.1.2.2.B.

Nous recommandons à la Direction générale que les fiches projets soient bonifiées pour inclure toutes les informations pertinentes à la priorisation des projets et permettre une évaluation de leur faisabilité en fonction du programme décennal d'immobilisations et des capacités financières de la Ville de Montréal.

---

14 Subvention dette, subvention comptant ou contribution des promoteurs.

15 Dépenses ponctuelles, dépenses récurrentes annuelles ou nombre d'années-personnes requis.

3.1.3. Élaboration d'une stratégie de gestion des actifs

Lors de nos travaux, une stratégie de gestion des actifs était en cours d'élaboration[16]. Nous avons examiné l'ensemble des documents disponibles et évalué, selon les meilleures pratiques, dans quelle mesure l'ensemble des politiques et directives en vigueur concernant le choix et le financement des investissements étaient arrimées avec :

- les besoins en infrastructures et équipements;
- la gestion financière et de la dette;
- la vision du développement stratégique de la Ville.

L'élaboration d'une stratégie de gestion des actifs de la Ville devrait permettre notamment :

- d'aligner les objectifs et les ressources avec les niveaux de services convenus;
- de faciliter la planification des projets selon les priorités établies;
- de faire face aux risques menaçant la viabilité des services offerts.

Un lien doit donc être établi entre les objectifs stratégiques de la Ville et les niveaux tactiques et opérationnels. Aussi, afin d'assurer l'utilité du document, nous sommes d'avis que des cibles à atteindre et des indicateurs de résultats devraient y figurer, ce que nous n'avons pas retracé. Sans ces renseignements, l'utilité en serait de beaucoup réduite.

Nous croyons également qu'il est pertinent, par le biais de cette stratégie, de mettre en place une gestion des actifs municipaux qui s'intègre à l'élaboration du PDI, afin que l'ensemble des dimensions associées à cette gestion soient considérées, notamment avec les informations suivantes :

- Les catégories d'actifs;
- Les niveaux de services;
- Le cycle de vie.

De plus, un lien explicite avec le cadre financier de la Ville et la gestion de sa dette devrait être fait, ce que nous n'avons pas retracé, diminuant ainsi la pertinence de l'exercice.

Les documents d'accompagnement (les politiques et les directives en vigueur) de la stratégie de gestion des actifs à venir semblent couvrir tout le champ d'application de la gestion des actifs. Par contre, il est difficile d'y trouver les informations nécessaires à la prise de décisions. Il y aurait donc lieu d'y intégrer les différentes politiques ou les références pertinentes à celles-ci ayant un impact sur la gestion des actifs. Ceci diminuerait le risque de ne pas tenir compte de l'ensemble des paramètres à prendre en considération pour une gestion intégrée des actifs (notamment ceux de la *Politique de la gestion de la dette* et de la *Politique des infrastructures et équipements*).

---

16 Selon les gestionnaires rencontrés, les cibles d'investissements et de financement détaillées au PMI ne sont plus suivies depuis la mise en place du PDI en 2021.

RECOMMANDATION 3.1.3.A.

Nous recommandons à la Direction générale d'inclure à la stratégie de gestion des actifs les éléments permettant de faire le lien avec la prise de décisions, soit :

- un lien explicite avec le cadre financier de la Ville de Montréal et la gestion de sa dette;
- les besoins d'investissements et la capacité de financement de la Ville de Montréal;
- des cibles à atteindre et des indicateurs de résultats.

RECOMMANDATION 3.1.3.B.

Nous recommandons à la Direction générale d'optimiser la structure de ses politiques liées à sa future stratégie de gestion des actifs, soit en les intégrant dans celle-ci ou en s'assurant d'y inclure les références pertinentes.

3.2. Un plan financier qui ne permet pas d'assurer la disponibilité des sommes requises à long terme pour le maintien et le développement des actifs

Afin d'assurer la disponibilité des sommes requises pour le maintien et le développement des actifs, incluant les coûts d'entretien et d'exploitation sur leur cycle de vie et les coûts de financement, tout en respectant la capacité financière de la Ville, un plan financier à long terme doit être élaboré.

Selon les meilleures pratiques, la budgétisation sur une période pluriannuelle contribue à l'amélioration de l'allocation des ressources et à assurer une prestation de services plus efficace, en plus de fournir aux gestionnaires de la prévisibilité.

À l'inverse, un processus budgétaire annuel a le désavantage de donner peu de marge de manœuvre dans l'allocation des ressources et permet difficilement de faire le lien avec les stratégies financières et les besoins lors de la prise de décisions.

Par ailleurs, la *Loi sur les cités et villes* exige que les villes atteignent l'équilibre budgétaire sur une base annuelle. La *Politique d'équilibre budgétaire* de la Ville détermine les mécanismes d'encadrement et les outils nécessaires au maintien de cet équilibre, et ce, sur une base annuelle et pluriannuelle. Les pratiques de gestion suivantes sont énoncées dans la *Politique d'équilibre budgétaire* :

- « *À l'occasion de la préparation du PTI, il est nécessaire de prévoir l'incidence, à court et moyen terme, de chaque projet sur le budget de fonctionnement…* »;
- Les pratiques de gestion à cet effet consistent à préparer des projections de coûts de fonctionnement et de revenus pour une période de trois à cinq ans afin de déterminer l'effet des décisions budgétaires courantes sur les budgets futurs de la Ville.

Bien qu'il soit exigé dans la *Politique d'équilibre budgétaire* de prévoir l'incidence à court et moyen terme de chaque projet sur le BF, cela n'est pas appliqué puisque l'exercice d'équilibrage n'est fait que pour l'année à venir seulement au cadre financier. Conséquemment, des projets entrepris ou planifiés pourraient ne pas avoir les crédits budgétaires nécessaires afin de pourvoir à l'exploitation et à l'entretien des actifs pendant l'entièreté de leur durée de vie utile, comme cela est démontré par certaines UA.

Au-delà du fait que le cadre financier soit équilibré sur une seule année, nous avons également examiné dans quelle mesure les impacts financiers sur le BF des programmes ou projets inscrits au PDI ont été pris en considération dans l'établissement du cadre financier.

Évaluation de l'impact des investissements sur le budget de fonctionnement

Nous avons constaté que les impacts du PDI sur le BF ne sont pas considérés pour l'ensemble des projets et programmes, ce qui sous-évalue les dépenses à prévoir au cadre financier de même que le déséquilibre financier anticipé pour les prochaines années.

En effet, selon l'information contenue dans les fiches projets, les dépenses ponctuelles et récurrentes liées aux projets et aux programmes d'immobilisations, ayant un impact sur le BF de 2022, sont de 27,4 M$ alors que le cadre financier prévoit un montant de 4 M$. Pour la période de 5 ans couverte par le cadre financier 2022-2026, l'écart totalise plus de 328 M$. Le tableau suivant présente ces écarts.

TABLEAU 2 | **ÉCART ENTRE LES MONTANTS PRÉVUS AU CADRE FINANCIER ET CEUX DES FICHES PROJETS**

ANNÉE	MONTANT PAR ANNÉE (EN MILLIERS DE $)					
	2022	2023	2024	2025	2026	TOTAL
Montants présentés au cadre financier	3 980,0	10 555,4	3 607,6	632,0	170,5	**18 945,5**
Montants présentés dans les fiches projets [a]	27 380, 0	47 819,0	65 607,0	94 274,0	112 062,0	**347 142,0**
ÉCART	**(23 400,0)**	**(37 263,6)**	**(61 999,4)**	**(93 642,0)**	**(111 891,5)**	**(328 196,5)**

[a] Ces montants incluent les dépenses récurrentes et non récurrentes, mais ils excluent le nombre d'années-personnes additionnelles présenté dans les fiches projets.

Source : Cadre financier 2022-2026 élaboré par le SF au 6 décembre 2021 et du document PDI 2022-2031 - fiches projets détaillées.

De plus, l'information présentée au cadre financier concerne quelques projets d'investissementsseulement, soit la modernisation de l'usine Pierrefonds, le projet de désinfection de la station d'épuration des eaux usées Jean-R.-Marcotte et les centres de traitement des matières organiques.

Selon le SF, l'écart entre l'information présentée au cadre financier et celle des fiches projets serait notamment dû au fait que ces documents n'ont pas les mêmes objectifs. Le cadre financier présente le BF additionnel attribué aux services centraux pour les nouvelles immobilisations prévues tandis que les fiches projets incluent les coûts de fonctionnement additionnels déterminés par les services pour chacun des projets et programmes d'immobilisations pris isolément. Toutefois, devant l'ampleur des écarts observés quant au nombre de projets considérés et aux montants, nous nous questionnons quant à la justesse de l'impact d'évaluation des investissements en immobilisations sur le BF.

Par ailleurs, bien que la Ville évalue sa capacité financière sur une période de 10 ans à l'aide de prévisions et d'hypothèses visant à déterminer ses besoins d'emprunt et le ratio d'endettement projeté selon les investissements prévus au PDI, ces projections sont insuffisantes pour évaluer la soutenabilité budgétaire à long terme. Elles ne tiennent pas compte de l'effet de la hausse des coûts de fonctionnement et d'entretien des immobilisations sur les prévisions et les hypothèses utilisées.

Ainsi, ni le cadre financier élaboré ni les projections du ratio d'endettement effectuées ne permettent actuellement à la Ville de démontrer que le BF sera suffisant pour soutenir la réalisation du PDI.

RECOMMANDATION 3.2.A.

Nous recommandons à la Direction générale, avec la collaboration du Service des finances, de s'assurer que :

- l'ensemble des documents utilisés pour l'élaboration du programme décennal d'immobilisations soient établis sur la même base que ce dernier;
- tous les coûts de fonctionnement additionnels soient pris en compte afin d'évaluer de manière plus complète la capacité financière de la Ville de Montréal et la soutenabilité budgétaire.

3.3. Des stratégies de financement des investissements existent, mais ne sont pas entièrement suivies

Les politiques financières de la Ville, notamment celle relative à la gestion de la dette et celle portant sur les sources de revenus, incluent des stratégies ou des mesures pour orienter les décisions en matière d'investissement et de financement et assurer une saine gestion des finances de la Ville. Aussi, le PMI élaboré par la Ville en 2014 prévoyait des stratégies pour augmenter les investissements sur une période de 10 ans et en assurer le financement[17].

[17] Selon les gestionnaires rencontrés, les cibles d'investissements et de financement détaillées au PMI ne sont plus suivies depuis la mise en place du PDI en 2021.

Politique de la gestion de la dette

La Politique de la gestion de la dette[18] stipule que la Ville doit se donner une stratégie de financement des dépenses en immobilisations. Les pratiques de gestion qui s'y rattachent mentionnent notamment que :

- les dépenses en immobilisations doivent être financées principalement par l'emprunt à long terme pour des raisons d'équité intergénérationnelle;
- la Ville va tenter d'augmenter le paiement au comptant des dépenses en immobilisations à caractère récurrent, telles que les dépenses liées à la réhabilitation des infrastructures qui sont requises de façon continue.

La Politique de la gestion de la dette[19] prévoit également que la Ville adopte une stratégie pour corriger le niveau d'endettement et lui redonner une marge de manœuvre.

Nos travaux ont démontré que 2 des 5 mesures prévues dans la *Politique de la gestion de la dette* quant à la mise en œuvre de cette stratégie n'ont pas été appliquées en tout temps (voir le tableau 3).

TABLEAU 3 | **MESURES PRÉVUES DANS LA *POLITIQUE DE LA GESTION DE LA DETTE***

MESURE	APPLIQUÉE	NON APPLIQUÉE
Constituer des réserves de fonds supérieures à la normale	×	
Prévoir une contribution volontaire de 5 M$[a] annuellement pour rembourser la dette	×	
Affecter 50 % des économies d'intérêts annuelles pour rembourser la dette	×	
Affecter 10 % des surplus annuels pour rembourser la dette		×
Faire le point annuellement sur le degré de réalisation des objectifs		×

[a] Ce montant doit être haussé d'un minimum de 10 % chaque année.

Source : Tableau produit par le Bureau du vérificateur général.

18 *Politique de la gestion de la dette* de la Ville, adoptée en 2004, mise à jour en décembre 2008 et en mars 2018, 1er énoncé – La Ville doit se donner une stratégie de financement des dépenses en immobilisations.

19 IDEM, 2e énoncé – La Ville doit gérer sa dette avec prudence.

Concernant les réserves de fonds, nous avons constaté qu'elles ont considérablement augmenté, bien qu'aucun objectif précis n'ait été déterminé par la Ville. Une réserve financière pour le paiement au comptant des immobilisations a été constituée en 2014 et des sommes importantes y ont été versées, notamment au cours des 3 dernières années. Le montant autorisé de cette réserve était de 300 M$ au départ et a été haussé à 1 050 G$ en 2020.

Pour ce qui est de la contribution volontaire et de l'affectation de 50 % des économies d'intérêts, elles ont été effectuées chaque année depuis l'adoption de la *Politique de la gestion de la dette*, ce qui a permis de réduire considérablement le montant de la dette. Une somme de 665 M$ provenant de ces contributions et affectations a été utilisée au 31 décembre 2021, soit 638,4 M$ pour rembourser la dette et 26,7 M$ pour payer des immobilisations au comptant.

Cependant, la mesure visant à affecter 10 % des surplus annuels pour rembourser la dette a été appliquée partiellement. En effet, selon notre analyse des surplus annuels et des affectations de la Ville depuis l'adoption de la politique en 2004, aucune somme n'a été affectée avant 2019. De 2019 à 2021, un rattrapage a été effectué puisqu'un total de 189,3 M$ a été affecté, soit 7 % du total. Ainsi, le total des sommes affectées est inférieur de 77,8 M$ à celui qui aurait dû être déterminé selon la *Politique de la gestion de la dette* (voir le tableau 4).

TABLEAU 4 | **ÉCART ENTRE LES AFFECTATIONS CALCULÉES ET CELLES EFFECTUÉES**

ANNÉE FINANCIÈRE	SURPLUS	AFFECTATIONS CALCULÉES	EXCÉDENTS AFFECTÉS	AFFECTATIONS UTILISÉES	SOLDE DE L'EXCÉDENT AFFECTÉ	ÉCART ANNUEL	ÉCART CUMULÉ
2004 à 2018	1 880 157	188 068	-	-	-	188 068	188 068
2019	250 859	25 086	40 000	-	40 000	(14 914)	173 154
2020	246 996	24 700	40 000	(40 000)	-	(15 300)	157 854
2021	293 073	29 307	109 307	-	109 307	(80 000)	77 854
TOTAL	**2 671 085**	**267 161**	**189 307**	**(40 000)**	**149 307**	**77 854**	**77 854**

Source : Tableau produit par le Bureau du vérificateur général.

De plus, une grande part du montant de 189,3 M$ qui a été réservé aux fins du remboursement de la dette n'a pas encore été utilisée. Seule une somme de 40 M$ a été utilisée en 2020 pour payer des immobilisations au comptant. Ainsi, au moment de nos travaux, 149,3 M$ se retrouvaient toujours dans l'excédent de fonctionnement affecté de la Ville. Si l'on ajoute ce montant à celui qui aurait dû être affecté, soit 77,8 M$, la dette aurait pu être réduite d'un montant additionnel de 227 M$. Nous n'avons pas pu par ailleurs obtenir de confirmation que les décisions de ne pas affecter les surplus avant 2018 et de ne pas utiliser toutes les sommes disponibles pour rembourser la dette furent approuvées par les instances. Selon, nos discussions avec le SF, la politique ne dicte pas son utilisation, et celle-ci demeure un choix stratégique.

Nous comprenons bien que l'application d'une politique peut laisser une telle latitude, mais nous sommes d'avis qu'il y aurait place à amélioration dans la divulgation et la reddition de comptes de la mise en place des décisions appliquées.

Aussi, selon la *Politique de la gestion de la dette*, la Ville doit se fixer un plafond d'endettement[20] et il y est de plus précisé que « *…toute dérogation à cette Politique doit, sur recommandation du CE, faire l'objet d'une approbation par le CM et le CG* ». Nos travaux ont démontré que ces approbations ont été obtenues lorsque la Ville a dépassé la limite qu'elle a déterminée pour le ratio d'endettement[21] et que le coût annuel net de la dette à la charge des contribuables n'a jamais dépassé le ratio maximal autorisé par la *Politique de la gestion de la dette*.

Nous avons cependant constaté que les éléments à prendre en compte dans le calcul du ratio d'endettement ne sont pas clairement définis, par exemple :

- l'inclusion des affectations provenant de l'excédent accumulé et des réserves financières dans les revenus annuels;
- l'exclusion de la dette actuarielle initiale des régimes de retraite des employés de l'ancienne Ville s'élevant à plus de 800 M$.

Comme l'inclusion ou non de ces éléments a une incidence non négligeable sur le ratio d'endettement, ils devraient être précisés et documentés afin qu'il n'y ait pas d'ambiguïté dans l'interprétation du ratio.

Aussi, d'autres exigences et principes énoncés dans la *Politique de la gestion de la dette* gagneraient à être précisés afin de faciliter leur compréhension et d'orienter la prise de décisions en matière de financement. Par exemple, on y mentionne que la Ville va tenter d'augmenter le paiement au comptant des dépenses en immobilisations récurrentes, sans toutefois déterminer une cible qui pourrait être prise en considération lors de l'élaboration des stratégies de financement.

Nous avons finalement constaté que la Ville fait un suivi de la contribution volontaire effectuée pour rembourser la dette dans le cadre de la reddition de comptes. Cependant, elle n'a pas fait le point annuellement, de manière formelle et précise, sur le degré d'atteinte des objectifs en considérant l'ensemble des mesures prévues pour améliorer le niveau d'endettement. Cela lui aurait notamment permis de mettre en lumière le fait que l'affectation des surplus annuels pour rembourser la dette n'était pas toujours effectuée, de rectifier le tir en temps opportun ou de réviser la stratégie qu'elle a adoptée pour corriger le niveau d'endettement.

Les mécanismes d'encadrement actuels devraient donc être bonifiés afin que la DG et les instances disposent d'une information suffisante pour s'assurer que les mesures et balises de la *Politique de la gestion de la dette* soient appliquées et pour déterminer si des ajustements et précisions doivent y être apportés sur une base périodique. À titre d'exemple, la *Politique de la gestion de la dette* à long terme d'une ville de plus de 100 000 habitants contient une disposition relative au suivi et à la reddition de comptes ainsi qu'une autre prévoyant la mise à jour de cette politique tous les 5 ans.

---

20 Une 1re limite a été déterminée (ratio d'endettement) qui consiste à limiter le niveau de la dette directe et indirecte nette à 100 % des revenus annuels. Une 2e limite stipule que le coût annuel net de la dette à la charge des contribuables ne doit pas dépasser 16 % des dépenses de fonctionnement.

21 GDD1183894003, pour la dérogation temporaire de la limite du ratio d'endettement de l'année 2019 et le GDD1193894001, pour la dérogation temporaire de cette limite pour les années 2020 à 2026.

Politique des sources de revenus

La *Politique des sources de revenus* mentionne que la Ville poursuit notamment l'objectif de faire des choix de financement qui lui assure une situation budgétaire saine et une prestation stable des services publics. On y indique entre autres que la Ville cherchera à tirer le maximum des programmes de subvention et de financement offerts aux municipalités par les gouvernements provincial et fédéral et qu'elle devra éviter de prendre des engagements financiers qui pourraient la conduire à engager des frais dépassant le financement de ces programmes[22].

Lors de nos travaux, nous avons constaté que les subventions gouvernementales reçues varient considérablement d'une année à l'autre, particulièrement depuis 2018, et que sauf pour les années 2016 et 2021, elles ont été inférieures à celles prévues aux PTI/PDI.

TABLEAU 5 **ÉCART ENTRE LES MONTANTS PRÉVUS AU PROGRAMME TRIENNAL D'IMMOBILISATIONS/PROGRAMME DÉCENNAL D'IMMOBILISATIONS ET LES MONTANTS RÉELS**

	MONTANTS PRÉVUS AU PROGRAMME TRIENNAL D'IMMOBILISATIONS/ PROGRAMME DÉCENNAL D'IMMOBILISATIONS PAR RAPPORT AUX MONTANTS RÉELSPAR ANNÉE (EN MILLIONS $)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
SUBVENTIONS GOUVERNEMENTALES PRÉVUES AU BUDGET	287,3	287,1	380,7	259,0	212,0	330,6	327,2	**2 083,9**
SUBVENTIONS GOUVERNEMENTALES RÉALISÉES SELON LA REDDITION DE COMPTES	272,3	322,0	315,7	198,0	158,6	69,0	452,7 [a]	**1 788,3**
ÉCART	**15,0**	**(34,9)**	**65,0**	**61,0**	**53,4**	**261,6**	**(125,5)**	**295,6**

[a] Cette somme inclut une subvention de 56 M$ reçue pour le collecteur Saint-Pierre, mais qui n'était pas prévue au budget ainsi que celle de 327 M$ prévu au budget de 2020 pour le « Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec ».

Source : Tableau produit par le Bureau du vérificateur général.

Ces données démontrent que les objectifs de financement des investissements par les programmes de subventions n'ont pas été atteints globalement. Étant donné que les sommes non perçues doivent être financées par d'autres sources, une analyse des écarts historiques et de leur cause permettrait à la Ville d'évaluer si les montants de subventions qu'elle prévoit au PDI sont toujours appropriés de même que ses stratégies de financement.

22 *Politique des sources de revenus* de la Ville, adoptée en 2004, révisée en mars 2018, Premier énoncé – Sur le financement des services publics.

Programme montréalais d'immobilisations : perspectives 2015-2024

Le PMI a été élaboré par la DG lors de la préparation du PTI 2015-2017. Un écart important a été constaté entre les besoins annuels d'entretien et de réfection des infrastructures et les investissements effectués nécessitaient alors un réalignement majeur du PTI. Ainsi, une croissance des investissements et une planification sur 10 ans ont été proposées afin d'atteindre, à terme, la cible d'investissement annuel de 2,1 G$, comparativement à la moyenne annuelle prévue au PTI 2014-2016, soit 1,3 G$.

Cette croissance devait être financée par des paiements au comptant supplémentaires, croissants et récurrents, et des emprunts annuels additionnels temporaires, décroissants et non récurrents, pour les années 2015 à 2019. Afin de respecter le cadre financier adopté par la Ville, notamment en ce qui concerne les limites déterminées pour le plafond d'endettement, une augmentation substantielle des paiements au comptant était prévue. Les stratégies de financement du PMI étaient donc liées aux pratiques de gestion de la dette et aux stratégies et balises qui y sont prévues. Les annexes 5.7. à 5.9. présentent la hausse des investissements prévue dans le PMI de même que la stratégie de financement de cette augmentation.

Nous avons constaté que le PMI n'a pas été approuvé formellement par le CM et qu'il n'a pas fait l'objet d'une évaluation et d'un suivi permettant d'en démontrer la faisabilité au regard du cadre financier de la Ville et de ses politiques financières. Des écarts entre les montants déterminés dans le PMI et les montants prévus aux PTI sont d'ailleurs apparus dès les premières années de sa mise en œuvre. En effet, selon une analyse que nous avons effectuée pour la période 2015-2020 :

- les investissements réalisés ont été inférieurs à ceux prévus au PMI de 1,5 G$;
- les paiements au comptant inférieurs de 234 M$;
- les emprunts furent supérieurs de 568 M$ à ceux prévus au PMI.

Les annexes 5.7. à 5.9. présentent ces écarts de même que leur évolution dans le temps.

Par ailleurs, dès décembre 2017, un dépassement de la limite de 100 %[23] déterminée pour le ratio d'endettement était anticipé par la Ville et nécessitait l'adoption de nouvelles stratégies afin de corriger le tir. Ce dépassement était prévisible puisque des projections effectuées lors de l'élaboration du PTI 2015-2017 démontraient que le ratio serait de 96 % en 2015, de 105 % en 2016 et de 115 % en 2017.

Une dérogation temporaire à la *Politique de la gestion de la dette* a donc dû être approuvée en décembre 2018, pour l'année 2019, afin de hausser la limite du ratio à 115 %. Une 2e dérogation fut également approuvée à la fin de l'année 2019, cette fois pour la période 2020 à 2026, jusqu'à un maximum de 120 %, dans le contexte où l'augmentation continue des dépenses en immobilisations rendait impossible l'atteinte de l'objectif avant 2027. Le SF a alors été mandaté pour élaborer une stratégie financière et fiscale afin d'assurer le retour du ratio d'endettement à l'intérieur des balises actuelles de la Politique.

---

23 Selon la *Politique de la gestion de la dette*, la Ville limite le niveau de sa dette directe et indirecte nette à 100 % des revenus annuels.

Depuis 2021, les stratégies d'investissement et de financement sont élaborées sur une base annuelle et sont intégrées dans le PDI. Au PDI 2021-2030, il était mentionné que :

> *« Depuis 2015, la Ville a mis en place plusieurs mesures afin d'accroître substantiellement ses réalisations en investissement. […] Cet accroissement important des dépenses en immobilisations a accentué le recours à l'emprunt de façon plus marquée que prévu. Cette situation a eu pour effet d'augmenter la pression sur la dette de la Ville. Ainsi, dans l'optique de ne pas alourdir le fardeau fiscal des propriétaires montréalais, il importe d'établir une planification des investissements pour les années à venir qui soit en adéquation avec la capacité financière de la Ville. »*

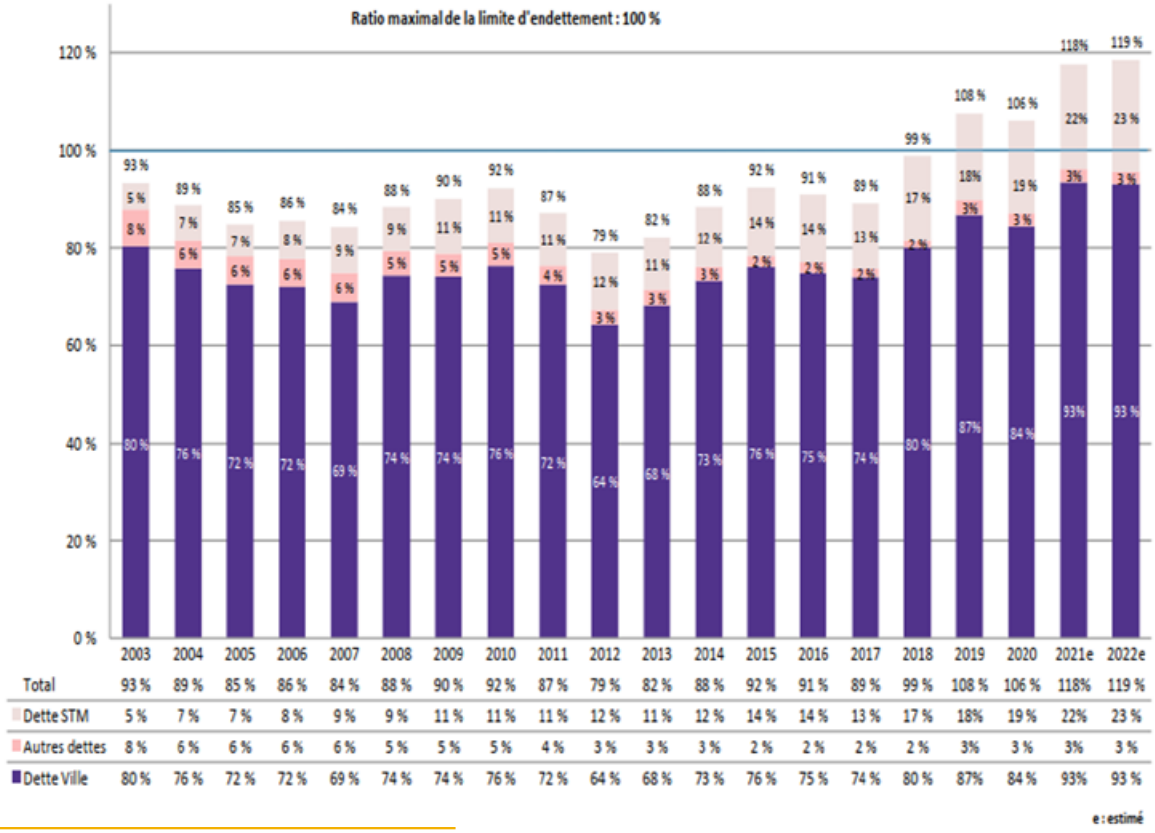
Il était également mentionné dans le PDI 2022-2031 que la Ville poursuit son réalignement majeur du programme d'investissement amorcé en 2015 et que les stratégies retenues depuis, en termes monétaires, consistent à :

- stabiliser le programme d'immobilisations à des dépenses annuelles d'environ 2 G$ par année;
- maintenir la stratégie d'accroissement des paiements au comptant – ce qui représente, pour les années 2022 à 2024, un versement total de 1 380 M$, soit 353 M$ pour 2022, 460 M$ pour 2023 et 567 M$ pour 2024.

Bien que la Ville procède à une révision de ses stratégies et prévisions en matière d'investissement et de financement lors de la préparation du PDI, aucun plan d'action ou plan de redressement formel chiffré n'a été adopté pour assurer le retour du ratio d'endettement sous la barre de 100 %. Conséquemment, la Ville ne peut démontrer, sur une base annuelle, que les actions prises ont porté fruit et que l'objectif sera atteint au moment convenu.

Une reddition de comptes de la performance, réalisée par rapport aux objectifs, serait pertinente dans le contexte où, comme le démontre la figure 4 présentée ci-après, le ratio d'endettement augmente, bien que comme présenté aux annexes 5.7. à 5.9., les investissements aient diminué depuis 2019.

FIGURE 4 | ÉVOLUTION DU RATIO D'ENDETTEMENT DE LA VILLE DE MONTRÉAL



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021e	2022e
Total	93 %	89 %	85 %	86 %	84 %	88 %	90 %	92 %	87 %	79 %	82 %	88 %	92 %	91 %	89 %	99 %	108 %	106 %	118%	119 %
Dette STM	5 %	7 %	7 %	8 %	9 %	9 %	11 %	11 %	11 %	12 %	11 %	12 %	14 %	14 %	13 %	17 %	18%	19 %	22%	23 %
Autres dettes	8 %	6 %	6 %	6 %	6 %	5 %	5 %	5 %	4 %	3 %	3 %	3 %	2 %	2 %	2 %	2 %	3%	3 %	3%	3 %
Dette Ville	80 %	76 %	72 %	72 %	69 %	74 %	74 %	76 %	72 %	64 %	68 %	73 %	76 %	75 %	74 %	80 %	87%	84 %	93%	93 %

e : estimé

Source : Budget 2022 – PDI 2022-2031, p.297.

Par ailleurs, la Ville ne fait pas le point régulièrement en ce qui concerne :

- le degré de réalisation de l'ensemble des objectifs et des stratégies qu'elle a déterminé en matière de financement;
- les données des systèmes de gestion budgétaire du programme décennal d'immobilisations (INVESTI) et Système intégré Montréal (SIMON) concernant la nature récurrente ou non des acquisitions d'immobilisations qui ne sont pas utilisées afin d'évaluer si la Ville a augmenté le paiement au comptant des dépenses à caractère récurrent, comme il est stipulé dans la Politique de la gestion de la dette, et ce, afin d'assurer l'équité intergénérationnelle.

Elle a mis en œuvre différentes stratégies, notamment celle d'augmenter les paiements au comptant et des mesures pour corriger le niveau d'endettement, mais celles-ci ne sont pas intégrées et suivies dans une perspective globale. La Ville est donc contrainte d'agir de manière réactive et d'adopter des stratégies financières annuelles différentes de celles qu'elle avait prévues, lorsqu'elle constate une hausse du ratio d'endettement ou un déséquilibre budgétaire.

L'adoption d'une stratégie globale d'investissement et de financement, regroupant toutes les stratégies et mesures qu'elle a adoptées à cet égard, permettrait de déterminer en temps opportun les changements à y apporter. De plus, l'arrimage entre cette stratégie, un plan

financier à long terme et une stratégie de gestion des actifs, permettrait à la Ville d'anticiper les enjeux financiers et de déterminer les mesures à prendre pour atteindre ses objectifs à moyen et à long terme. Cela lui permettrait également de démontrer publiquement son engagement à mettre en œuvre cette stratégie et à rendre compte de sa performance à cet égard.

RECOMMANDATION 3.3.A.

Nous recommandons à la Direction générale :

- d'élaborer une stratégie globale d'investissement et de financement des dépenses en immobilisations, sur laquelle le programme décennal d'immobilisations viendrait s'appuyer;
- d'y regrouper l'ensemble des stratégies et des mesures adoptées pour assurer une saine gestion des actifs, de la dette et de la situation financière de la Ville de Montréal;
- de faire approuver cette stratégie par les instances appropriées.

RECOMMANDATION 3.3.B.

Nous recommandons à la Direction générale de :

- procéder à une évaluation périodique du degré de réalisation de la stratégie globale adoptée en matière d'investissement et de financement des dépenses en immobilisations;
- déterminer et prendre en temps opportun les mesures permettant d'atteindre les objectifs poursuivis à moyen et long terme.

RECOMMANDATION 3.3.C.

Nous recommandons à la Direction générale de s'assurer que la *Politique de la gestion de la dette* soit plus précise en ce qui a trait aux approbations requises pour justifier toutes les dérogations et que son contenu soit actualisé périodiquement pour qu'elle reflète la stratégie globale d'investissement et de financement.

RECOMMANDATION 3.3.D.

Nous recommandons au Service des finances de :

- préparer un plan d'action chiffré permettant d'assurer le retour du ratio d'endettement sous la limite déterminée dans la Politique de la gestion de la dette;
- faire approuver ce plan d'action par les instances appropriées.

3.4. La répartition des enveloppes budgétaires aux unités d'affaires est effectuée sur une base historique plutôt qu'en fonction des priorités

En vue de la confection du PDI, des orientations budgétaires sont préparées annuellement à l'intention des arrondissements et des services centraux.

> *« Pour ce qui est des directives budgétaires de 2022, afin de guider les unités d'affaires dans la confection de leur portefeuille de projets à inscrire au PDI, il leur est demandé de « Prioriser avant tout, les investissements visant tant le maintien régulier d'actifs que le rattrapage du déficit d'entretien afin de conserver ou rétablir un niveau de service satisfaisant (protection) » et ensuite, de prioriser selon les critères suivants :*
>
> - *Projets en cours de réalisation*
> - *Projets urgents de mise aux normes*
> - *Projets financés par des tiers*
> - *Dépenses visant le maintien des actifs*[24] *».*

À la suite de la transmission des enveloppes et de la sélection des projets par les services centraux, plusieurs autres étapes doivent être franchies avant l'adoption du PDI par les instances, soit :

- l'approbation des fiches projets, la validation et la consolidation de l'information;
- les rencontres de présentation du PDI à la DG et aux comités du budget;
- le processus d'arbitrage des demandes additionnelles;
- la mise à jour des fiches projets et la consolidation de l'information.

La présentation des projets a lieu dans un premier temps devant le comité de budget administratif. Dans un second temps, il y a une deuxième présentation au comité de budget politique pour lequel la présidente ou le président du CE est membre. Finalement, une troisième présentation est effectuée au CE.

Des séances d'arbitrage sont également prévues afin de permettre aux unités d'affaires (UA de présenter des demandes additionnelles concernant des projets qui n'ont pu être inclus dans leur enveloppe budgétaire initiale.

La dotation budgétaire aux arrondissements est balisée par les articles 144 et 144.5 de la *Charte de la Ville de Montréal*, métropole du Québec. Celle-ci demeure à leur discrétion et sera approuvée par leur conseil d'arrondissement respectif.

En matière de gestion des actifs, les meilleures pratiques suggèrent que pour prioriser les projets adéquatement, une analyse multicritères[25] quantifiée devrait être documentée. Il faut chercher à faire un arrimage avec les priorités de l'Administration municipale secteur par secteur, par catégories d'actifs, qui doivent être abordés distinctement.

---

24 Orientations budgétaires - Budget de fonctionnement 2022 et programme décennal d'immobilisations 2022-2031.

25 Des exemples de grilles d'évaluation pondérée de projets sont présentés au guide : Préparation annuelle du programme triennal d'immobilisations – Guide de bonnes pratiques, MAMH, 2022, pages 27 et 28.

Selon le processus en place, chaque UA effectue sa propre priorisation des projets sous sa responsabilité. Il n'existe donc pas d'analyse multicritères structurée et uniforme pour la priorisation de l'ensemble des investissements de la Ville. Ces façons de faire ne nous permettent pas d'obtenir l'assurance que les investissements sont planifiés de façon optimale.

En plus de ne pas prioriser les projets à inscrire au PDI de façon uniforme, le mode de répartition des enveloppes budgétaires entre les UA consiste essentiellement en une reconduction des mêmes enveloppes d'une année à l'autre. Selon l'information obtenue, le dernier exercice de restructuration budgétaire a été réalisé en 2015.

Notre examen des documents relatifs à l'élaboration du PDI 2022-2031 nous a permis de constater que les ajustements entre le PDI originalement déposé versus le PDI approuvé sont marginaux. Or, certaines UA nous ont mentionné être contraintes de réduire les investissements faute d'un budget suffisant et que le déficit d'entretien en sera affecté.

De plus, nos travaux nous ont permis de constater qu'en mai 2021, bien avant la transmission des enveloppes budgétaires du PDI aux UA, le comité budgétaire avait élaboré des stratégies visant à équilibrer le cadre financier pour l'année 2022 qui prévoyaient déjà des scénarios de réduction de dépenses. Rappelons que les dépenses supplémentaires émanant de nouveaux projets ne sont pas encore connues à cette étape du processus. Nous sommes bien conscients que la conjoncture économique complique l'exercice pour toutes les municipalités, mais le but est justement de ne pas être en mode réactif en permanence et de permettre une meilleure utilisation des ressources.

La reconduction sur une base historique des budgets octroyés aux UA n'est pas souhaitable. Les projets devraient être choisis en fonction des priorités déterminées par le biais d'une analyse multicritères structurée et non selon une répartition entre ces dernières. De plus, une appréciation du risque devrait être prise en compte lors de la priorisation. La façon de faire actuelle ne permet pas à la Ville de s'assurer de l'adéquation entre son plan stratégique, les priorités de l'Administration municipale, l'état des actifs, et les projets ou programmes inscrits au PDI.

RECOMMANDATION 3.4.A.

Nous recommandons à la Direction générale :

- de déterminer les priorités sur la base d'une analyse multicritères structurée et uniforme, et ce, pour l'ensemble des investissements;
- d'établir l'allocation des enveloppes budgétaires en conformité avec les priorités ainsi dégagées.

3.5. Les outils utilisés par la Ville de Montréal pour planifier et confectionner son programme décennal d'immobilisations sont désuets

Confection du programme décennal d'immobilisations et des fiches projets

L'élaboration du PDI requiert deux systèmes indépendants, soit le système INVESTI et le système SIMON.

Les informations budgétaires liées aux projets d'investissements sont saisies dans le système INVESTI. Ce système, en plus d'être désuet[26], ne permet pas, selon ses fonctionnalités actuelles, d'y intégrer les données qualitatives (les critères[27] permettant de justifier l'inscription du programme ou du projet au PDI) concernant chacun des projets.

Pour compenser cette problématique, les unités d'affaires (UA) doivent saisir l'ensemble des informations pertinentes pour chacune des fiches projets dans un chiffrier Excel. En effet, des gabarits de fiches projets PDI sont transmis et complétés par celles-ci qui les renvoient au SF pour consolidation. En raison des échanges qui suivent entre les UA et le SF, la fiche projet fait de nombreux allers-retours[28] générant ainsi des risques d'altération ou d'omissions, en plus de rendre inefficient le processus de confection du PDI.

De plus, comme la stratégie de gestion des actifs à venir devrait nécessiter de mettre en place un processus de priorisation harmonisé de l'ensemble des projets[29], il est à notre avis impératif pour la Ville de se doter d'un système permettant d'intégrer l'ensemble des données nécessaires à la confection d'un budget PDI. Ce système pourrait également avoir la capacité de générer de façon automatisée des rapports de gestion, afin d'éliminer les risques d'erreur de saisies et d'automatiser les étapes de validation.

Prévisions relatives au financement des investissements

Les scénarios analysés pour évaluer les besoins d'emprunt liés au PDI et prévoir le montant de la dette des 10 prochaines années, de même que les dépenses relatives au financement des investissements à inclure au budget et au cadre financier, sont effectués dans un chiffrier Excel. Cet outil n'est pas adapté aux besoins de la Ville en raison du :

- volume important de données à saisir et à analyser;
- temps requis pour le faire;
- risque d'erreurs lié à l'utilisation d'un chiffrier Excel.

---

26 Localisé dans un environnement IBM, ce système est saturé puisqu'il ne permet pas de créer toutes les catégories d'actifs nécessaires. Il présente des données en milliers de dollars. De plus, il est difficile d'obtenir du soutien technique pour ce système.

27 Par exemple, en lien avec l'état de l'actif, les besoins et les priorités de l'Administration municipale.

28 Parfois, plus de 30 versions sont produites avant la version finale du budget.

29 Projets en phase de développement et d'exécution, incluant les projets sous la responsabilité des arrondissements.

En effet, les systèmes d'information actuels, dont le système de gestion de la dette, ne permettent pas de calculer le ratio d'endettement en fonction des différents scénarios étudiés ni de réaliser des analyses de sensibilité. Et cela sans compter la lenteur associée à la mise à jour des données du système pour refléter les scénarios retenus aux différentes étapes du processus budgétaire et après l'adoption du PDI.

Faute d'interface entre le système de gestion de la dette et le système SIMON, l'identification des actifs à financer lors des émissions d'emprunt et le lien avec les règlements d'emprunt concernés ne sont pas automatisés et doivent être effectués manuellement à l'aide d'un rapport produit dans le système SIMON. Le processus de financement des immobilisations des municipalités étant complexe et nécessitant différentes données, par exemple quant à la nature capitalisable ou non des dépenses, l'utilisation d'outils intégrés et performants permettrait de faciliter ces opérations et de limiter le risque d'erreurs. Des données relatives aux acquisitions d'immobilisations erronées ou absentes du système SIMON ont d'ailleurs été constatées par la Division – Gestion de la dette et de la trésorerie, ce qui peut affecter les modes de financement de ces immobilisations.

Le système de gestion de la dette devra être remplacé au plus tard le 31 décembre 2023, puisqu'il ne pourra plus être soutenu par son fournisseur après cette date. À cet effet, la Direction du financement, placement et trésorerie s'est dotée d'une nouvelle application pour la gestion de la dette, actuellement en phase d'implantation, dont le déploiement est prévu pour l'automne 2023. Il est aussi prévu que cette direction se dote d'un outil plus performant pour la préparation du budget relatif à la dette, ce qui lui permettra d'être plus efficiente et efficace au cours du processus budgétaire. Ces outils sont incontournables pour améliorer ce processus ainsi que celui relatif au financement des investissements en immobilisations.

RECOMMANDATION 3.5.A

Nous recommandons au Service des finances de se doter de moyens et d'outils plus performants et intégrés afin :

- d'optimiser les opérations visant à confectionner le plan décennal d'immobilisations et à préparer le budget relatif à la dette;
- de disposer des données requises pour optimiser l'arrimage entre les modes de financement des immobilisations et les stratégies de financement adoptées.

3.6. Une reddition de comptes ne renseignant pas parfaitement au sujet des hypothèses budgétaires et des résultats obtenus par rapport aux diverses stratégies mises en œuvre

Les renseignements permettant d'informer les élues et élus ainsi que les citoyennes et citoyens sur la mise en œuvre des stratégies d'investissement et de financement des immobilisations sont présentés dans le document budgétaire et dans la reddition de comptes financière annuelle.

Selon les bonnes pratiques, pour que la lectrice ou le lecteur soit à même d'évaluer le rendement, il importe, d'une part, que chacun des objectifs soit apparié avec une cible claire et crédible. D'autre part, il convient d'expliquer tout écart significatif entre les buts et l'issue réelle des activités. Il importe de connaître dans quelle mesure les résultats escomptés se sont concrétisés, et ce, afin que les élues et élus et les citoyennes et citoyens soient en mesure de bien évaluer la performance de la Ville.

Étude du budget et du programme décennal d'immobilisations par la Commission sur les finances et l'administration

Comme pour le BF, le PDI est adopté par le CM et le CG. La Commission sur les finances et l'administration est mandatée pour en faire l'étude afin d'éclairer leur prise de décisions et de recommander l'adoption ou non du PDI. Des présentations sont faites par les différents services lors de l'étude du budget par la Commission sur les finances et l'administration.

Des faits saillants ainsi que des renseignements relatifs à la gestion de la dette sont présentés par le SF. Par exemple, on y retrouve :

- les stratégies et orientations budgétaires retenues;
- la répartition des investissements prévus pour la protection des actifs et le développement;
- la répartition des sources de financement.

Toutefois, ces faits saillants contiennent peu d'informations complémentaires à celles présentées dans le document budgétaire, entre autres pour démontrer aux instances la faisabilité des stratégies de financement déterminées au regard de celles qui ont été mises en œuvre au cours des dernières années.

Information présentée dans le document budgétaire

Le PDI propose un plan de réalisation des projets[30] d'immobilisations. Il indique les sommes que la Ville prévoit consacrer à différents projets , au cours d'une période de 10 ans, en précisant les modes de financement auxquels elle compte recourir.

30 Englobe également les programmes.

Dans le PDI 2022-2031, la Ville présente ses volontés concernant notamment :

- la priorisation des investissements en adéquation avec son plan stratégique *Montréal 2030*;
- l'investissement dans ses infrastructures vieillissantes;
- le maintien d'un accroissement de ses dépenses en immobilisations (depuis 2015), tout en tenant compte de sa capacité financière.

Il y est également mentionné que :

- la Ville continue de s'appuyer sur sa *Politique de la gestion de la dette*, dont des balises sont fixées en ce qui a trait notamment à l'endettement et au poids du service de la dette;
- la Ville poursuit le réalignement de son PMI entamé en 2015;
- le ratio limite d'endettement déroge à la *Politique de la gestion de la dette* en vertu d'une dérogation accordée par les CM et CG depuis 2019, que le retour sous la barre de 100 % est prévu pour 2027, et que le SF est mandaté pour élaborer une stratégie financière et fiscale à cet effet.

Ainsi, outre la mention du retour du ratio d'endettement sous la barre de 100 % en 2027, nous constatons qu'il n'existe pas d'objectifs spécifiques ni d'indicateurs permettant de faire un lien entre les orientations de la Ville et la gestion des actifs, de façon à démontrer les impacts des sommes investies sur la résorption du déficit de maintien des actifs ou sur l'atteinte des objectifs de développement.

L'information présentée ne permet pas aux instances d'apprécier adéquatement les hypothèses utilisées et dans quelle mesure les stratégies d'investissement et de financement prévues au cours de la période couverte par le PDI correspondent à celles qui ont été adoptées. À cet effet, nous avons constaté les faits suivants :

- Les paramètres utilisés pour déterminer les prévisions de revenus servant au calcul du ratio d'endettement, notamment le taux d'indexation et les sources de revenus considérées dans le calcul, ainsi que les facteurs qui permettront d'assurer la croissance des paiements au comptant de 107 M$ par année au cours de la période du PDI ne sont pas présentés;
- Les prévisions d'emprunt présentées dans le PDI ne correspondent pas à celles du Programme d'emprunt que la Ville compte réaliser. En effet, les montants d'emprunt prévus au Programme d'emprunt adopté par la Ville sont basés sur un taux de réalisation du PDI de 80 %, alors que les montants présentés au PDI, pour les 10 prochaines années[31], sont établis à l'aide du total des acquisitions d'immobilisations qui y sont prévues, soit 100 %. Cela fait en sorte que le lecteur peut interpréter, à tort, que la Ville compte investir toutes les sommes qu'elle présente dans son PDI et que le ratio d'endettement prévu repose sur ces sommes.

31 État des activités d'immobilisations et modes de financement – Budget.

Voici la définition que nous retraçons dans le PDI 2022-2031 :

> *« Il regroupe les projets d'investissements que la Ville prévoit d'effectuer sur son territoire au cours des 10 prochaines années pour entretenir ses infrastructures, favoriser le développement économique, culturel et social et améliorer la qualité de vie par un meilleur aménagement urbain. Différentes sources de financement sont requises pour ces investissements, notamment des emprunts à long terme. L'ensemble des emprunts ainsi contractés constitue la dette de la Ville. Une portion de celle-ci est remboursée annuellement et est incorporée dans les dépenses prévues au budget de fonctionnement. C'est ce que l'on appelle le service de la dette. »*

Par ailleurs, dans le contexte où le ratio d'endettement dépasse la limite permise à la Politique de la gestion de la dette et doit se situer sous la barre de 100 % d'ici 2027, la publication du ratio anticipé au cours des 10 prochaines années permettrait aux élues et élus ainsi qu'aux citoyennes et citoyens d'évaluer dans quelle mesure la Ville pourra y parvenir.

Information présentée dans la reddition de comptes financière

La reddition de comptes financière est un document complémentaire au rapport financier et permet de présenter une information de gestion plus détaillée.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons cherché à savoir dans quelle mesure la reddition de comptes financière de la Ville pour l'exercice financier 2021 présente les résultats concernant les aspects suivants :

- L'information concernant la répartition des investissements entre le volet « protection » et le volet « développement » dans la *Politique des équipements et des infrastructures*;
- L'information concernant la dette et les autres sources de financement dans la *Politique de la gestion de la dette* et la *Politique des sources de revenus*;
- L'information concernant la stratégie de financement réalisée en regard de ce qui était prévu au PDI.

Nous avons constaté les faits suivants :

- La Ville rend compte adéquatement de son endettement et de son évolution;
- La Ville mentionne dans sa reddition de comptes financière qu'elle a opté depuis 2014 pour une stratégie visant à accroître substantiellement, d'année en année, la portion des investissements qui seront financés au comptant. Cependant, aucune information n'est présentée permettant de comparer les réalisations à ce qui avait été prévu à cet effet;
- La reddition de comptes financière annuelle ne présente pas de comparaison entre ce qui était prévu au PDI et ce qui a été réalisé, notamment en ce qui concerne les investissements, les paiements au comptant, le ratio d'endettement et les subventions gouvernementales relatives aux immobilisations. Par ailleurs, le document budgétaire présente de l'information sur les réalisations des cinq dernières années, sans toutefois les comparer à ce qui avait été prévu dans les budgets;

- Aucun renseignement n'est présenté concernant la proportion des investissements qui ont été consacrés à la protection des actifs[32] afin de les comparer à ce qui a été prévu au PDI.

L'information présentée dans le PDI et la reddition de comptes financière pourrait être bonifiée, afin d'informer les instances de la Ville et sa population du résultat de la mise en œuvre des stratégies d'investissement et de financement. En effet, les écarts entre les prévisions et les résultats ne sont pas présentés, ce qui ne leur permet pas d'évaluer la performance budgétaire et l'atteinte des objectifs déterminés dans les stratégies adoptées.

RECOMMANDATION 3.6.A.

Nous recommandons à la Direction générale que le document budgétaire présente l'information permettant d'apprécier les investissements en immobilisations et les stratégies de financement, et ce, en précisant le ratio d'endettement annuel prévu et l'évolution de la dette pour la période du programme décennal d'immobilisations.

RECOMMANDATION 3.6.B.

Nous recommandons au Service des finances, dans sa reddition de comptes, de comparer les réalisations et les prévisions de manière à ce que l'on puisse apprécier la performance des stratégies d'investissement et de financement adoptées.

[32] La *Politique des équipements et des infrastructures* prévoit comme cible un taux de 75 % alloué à la protection des équipements et infrastructures.

4. Conclusion

La Ville de Montréal (la Ville) est propriétaire d'actifs dont la valeur de remplacement est estimée à environ 66 milliards de dollars. La planification et la gestion financière de ses investissements sont actuellement balisées par différents encadrements administratifs et de 2015 à 2022[33], par le biais du Programme montréalais d'immobilisations (PMI) : perspectives 2015-2024 (PMI).

Considérant la capacité financière limitée de la Ville et l'état de ses actifs dont plusieurs approchent la fin de vie utile, une stratégie de gestion des actifs est en cours d'élaboration. L'objectif est de maintenir son offre de services et, dans la mesure du possible, d'obtenir un rendement optimal pour ses actifs.

Ceci dit, notre examen des différents encadrements administratifs et de leur application ainsi que le processus de confection du programme décennal d'immobilisations (PDI) et du cadre financier nous amènent à conclure que certaines pratiques visant à arrimer les besoins et les ressources financières à long terme, en adéquation avec la vision stratégique de la Ville, ne sont pas mises en œuvre, sans compter que les stratégies de planification et de financement des investissements en vigueur n'ont pas toutes été respectées.

De plus, les informations divulguées dans le document budgétaire et dans la reddition de comptes financière méritent d'être améliorées. Elles permettent difficilement d'évaluer dans quelle mesure le PDI est arrimé aux besoins de la Ville et est en adéquation avec la capacité financière à long terme de la Ville, et que les réalisations correspondent aux prévisions budgétaires.

Plus spécifiquement, les grands constats que nous tirons en lien avec les critères d'évaluation sont les suivants :

Détermination des besoins pour assurer le maintien des actifs à court, moyen et long terme en fonction de leur état, de leur cycle de vie et des niveaux de services attendus et outils de planification des opérations

- Le Bilan annuel du 31 janvier 2022, requis par la *Directive sur la connaissance de l'état des actifs* de la Ville, fait ressortir des manquements à la directive par les unités d'affaires, soit l'absence d'une qualification quant à l'état pour certains actifs recensés, du pourcentage d'actifs ayant fait l'objet d'un audit sur un cycle de 5 ans et l'inscription du déficit de maintien d'actifs. Or, pour permettre à la Ville de disposer d'un état des actifs complet et de définir par la suite sa stratégie de gestion des actifs, le travail à faire est colossal. La définition des rôles et responsabilités des parties prenantes et leur adhésion à cet exercice sont nécessaires.
- Afin d'éliminer toute confusion relativement à la portée de la consultation prébudgétaire, il y aurait lieu de bonifier le document de consultation en précisant celle-ci et ainsi s'assurer qu'elle a pour objectif de sonder le niveau de satisfaction des citoyennes et citoyens quant aux infrastructures de la Ville et conséquemment, d'influencer l'élaboration du PDI.

---

33 Selon les gestionnaires rencontrés, les cibles d'investissements et de financement détaillées au PMI ne sont plus suivies depuis la mise en place du PDI en 2021.

- Il n'existe pas de portefeuille corporatif recensant l'ensemble des programmes et projets.
- Les outils technologiques utilisés pour la confection du PDI et des fiches projets, de même que pour les prévisions relatives au financement des investissements sont désuets et non adaptés aux besoins de la Ville, augmentant ainsi le risque d'erreurs et rendant inefficient le processus.

Existence d'un plan financier à long terme

- L'exercice d'équilibrage est fait seulement pour l'année à venir malgré le fait qu'il soit exigé dans la *Politique d'équilibre budgétaire* de prévoir l'incidence à court et moyen terme de chaque projet sur le budget de fonctionnement (BF).
- Les impacts du PDI sur le BF ne sont pas considérés pour l'ensemble des projets et programmes dans le cadre financier sous-évaluant les dépenses à prévoir à ce dernier.

Stratégies de financement des investissements

- Certaines mesures prévues dans la *Politique de la gestion de la dette* n'ont pas été appliquées.
- Pour la période 2015-2020, les investissements réalisés, de même que les paiements au comptant sont inférieurs à ceux prévus au PMI alors que les emprunts furent supérieurs sans que l'on retrouve les justifications nécessaires.

Répartition des enveloppes budgétaires entre les unités d'affaires

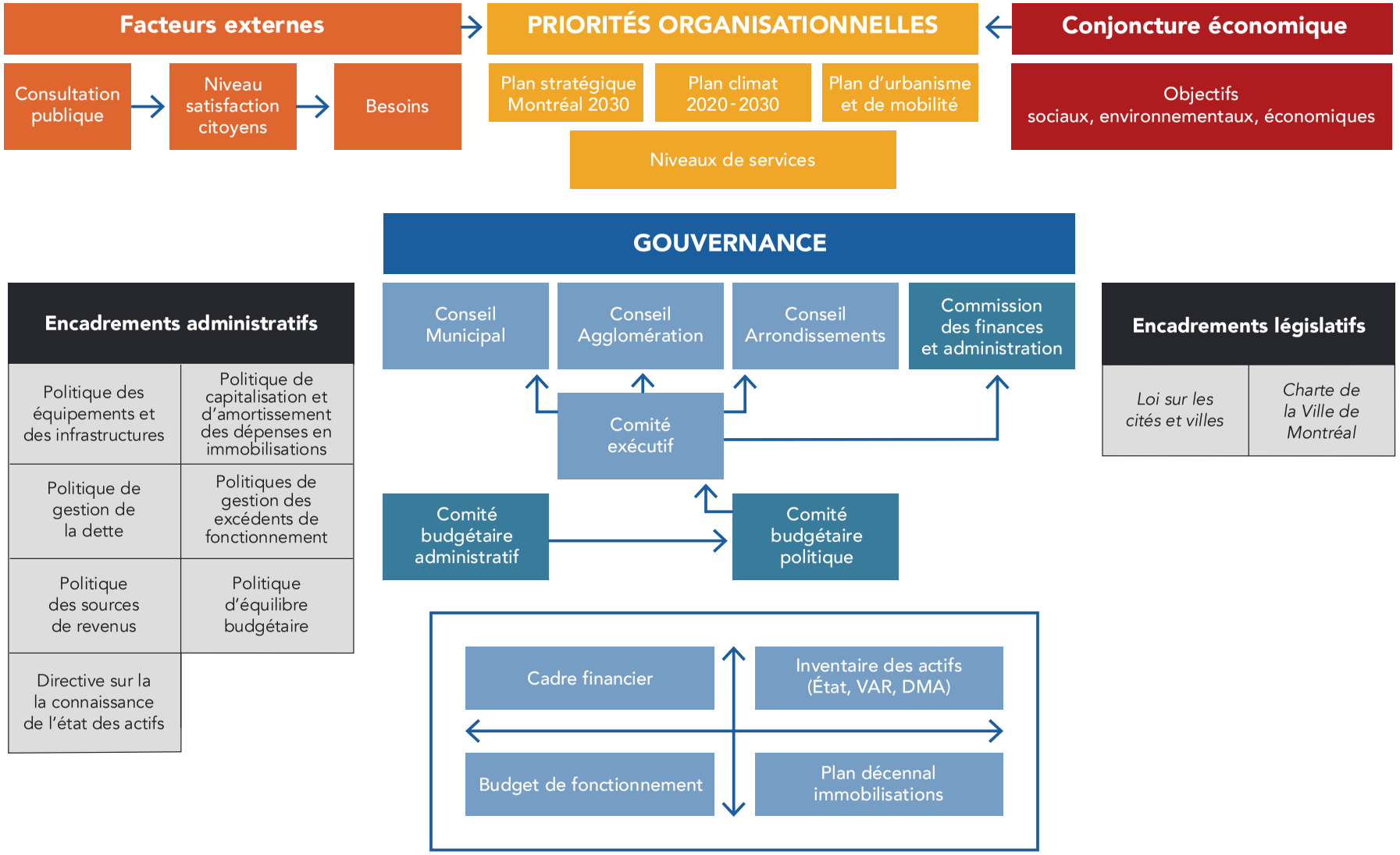
- Les enveloppes budgétaires sont réparties sur une base historique. Il n'existe pas d'analyse multicritères structurée et uniforme pour la priorisation de l'ensemble des investissements de la Ville.

Reddition de comptes

- Outre la mention du retour du ratio d'endettement sous la barre de 100 % en 2027, il n'existe pas d'objectifs spécifiques ni d'indicateurs permettant de faire un lien entre les orientations de la Ville et la gestion des actifs dans le document budgétaire.
- La reddition de comptes financière annuelle ne présente pas de données comparatives, entre ce qui était prévu au PDI, ce qui a été réalisé, notamment en ce qui concerne les investissements, les paiements au comptant, le ratio d'endettement et les subventions gouvernementales relatives aux immobilisations.

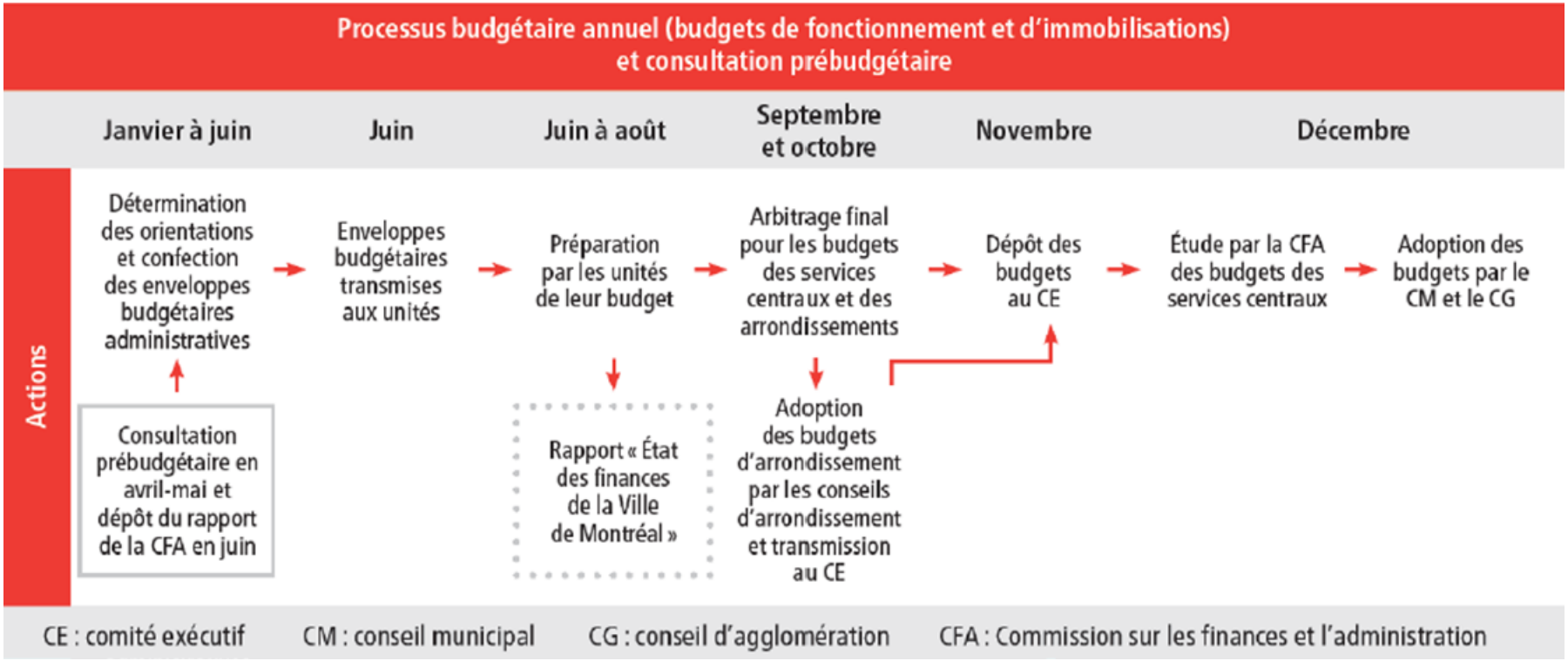
5. Annexes

5.1. Éléments influençant le processus d'élaboration du programme décennal d'immobilisations



Source : Figure produite par le Bureau du vérificateur général.

5.2. Processus budgétaire annuel



Source : Budget 2022 – PDI 2022-2031, figure 2.

5.3. Investissements par catégories d'actifs

Tableau 158 – Investissements par catégories d'actifs – Budget de la Ville de Montréal
(en millions de dollars)

Catégories d'actifs - Protection	2022	2023	2024	2025	2026	Total 2022-2026	Total 2027-2031	Total 2022-2031
Protection								
Infrastructures routières	367,4	366,3	333,8	369,9	379,2	1 816,6	2 008,0	3 824,6
Environnement et infrastructures souterraines	534,0	488,0	462,9	417,1	435,8	2 337,8	2 592,2	4 930,0
Parcs, espaces verts et terrains de jeux	164,7	151,4	158,3	140,5	140,1	755,0	682,0	1 437,0
Bâtiments et terrains	230,7	201,4	207,5	200,6	222,8	1 063,0	1 290,1	2 353,1
Véhicules	55,7	42,6	41,7	44,2	45,8	230,0	294,4	524,4
Ameublement et équipements de bureau	55,3	54,6	49,6	53,5	63,0	276,0	265,5	541,5
Machinerie, outillage spécialisé et équipements	15,0	13,4	11,6	11,2	9,9	61,1	62,6	123,7
Total – Investissements	**1 422,8**	**1 317,7**	**1 265,4**	**1 237,0**	**1 296,6**	**6 539,5**	**7 194,8**	**13 734,3**
Pourcentage - Protection	69,5 %	62,9 %	61,5 %	65,5 %	69,3 %	65,7 %	75,1 %	70,3 %

Source : Budget 2022 – PDI 2022-2031, page 253.

5.4. Exemple d'une fiche projet

FICHE DE PLANIFICATION PAR PROJET / PROGRAMME PDI 2022 - 2031

N° Fiche : 22_2301_017

Développement / protection : Protection

IDENTIFICATION

50035	Laboratoire de chimie (rénovation)	Programme / Projet	PROJET

Estimation du budget (Classe budgétaire) : Hypothèse budgétaire

L'ensemble des contingences et provisions représente un montant de plus de 40 % du budget du projet

UNITÉ D'AFFAIRES

2301	ENVIRONNEMENT	Responsable du projet	Denise Arbic
		Directeur de service	Roger Lachance

Projets liés | Commentaires

DESCRIPTION GÉNÉRALE

ARRONDISSEMENTS (Localisation des travaux) : Ahuntsic-Cartierville

Nature du projet

Ce projet concerne la rénovation et l'aménagement du laboratoire de chimie afin de répondre à des aspects de santé et sécurité, d'ergonomie des postes de travail et d'optimisation des espaces de travail.

Montréal 2030 : Justification et bénéfices

Contribution aux priorités du Plan stratégique Montréal 2030 : # 1 (réduction GES).

Les activités du laboratoire permettent l'atteindre des objectifs d'autres unités qui contribuent aux priorités de Montréal 2030 tel que :
- #12 (miser sur la transparence, l'ouverture et le partage de données ainsi que l'appropriation des technologies émergentes pour améliorer la prise de décision individuelle et collective),
- #19 (offrir à l'ensemble des Montréalaises et Montréalais des milieux de vie sécuritaire et de qualité, et une réponse de proximité à leurs besoins).

Test Climat

Le changement des hottes chimiques par la nouvelle génération de hottes intelligentes permettra une grande économie d'air rejetée à l'extérieur en contrôlant le débit d'extraction en fonction de l'utilisation et en récupérant la chaleur et/ou le froid, en fonction de la saison. Chaque ancienne hotte chimique consommait l'équivalent énergétique d'une maison.

ADS +

L'aménagement sera conçu en respect de la politique d'accessibilité universelle

PDI 2022 - 2031 - PLANIFICATION

Compétence	2022	2023	2024	2025	2026	Total 2022-2026	Total 2027-2031	Total 2022-2031
Agglo	267	2 678	1 150	20	-	4 115	-	4 115
Corpo	-	-	-	-	-	-	-	-
COÛT BRUT	**267**	**2 678**	**1 150**	**20**	**-**	**4 115**	**-**	**4 115**
SOURCES EXTERNES DE FINANCEMENT								
Subvention dette	-	-	-	-	-	-	-	-
Subvention au comptant	-	-	-	-	-	-	-	-
Dépôts des promoteurs	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL SOURCES EXTERNES DE FINANCEMENT	-	-	-	-	-	-	-	-
Paiement comptant	-	-	-	-	-	-	-	-
COÛT NET	**267**	**2 678**	**1 150**	**20**	**-**	**4 115**	**-**	**4 115**

COÛT DU PROJET	RÉEL CUMUL. AVANT 2021	PROJECTION 2021	TOTAL 2022 - 2026	Total 2027-2031	TOTAL
COÛT BRUT	-	103	4 115		4 218
COÛT NET	-	103	4 115		4 218

IMPACT SUR LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT (MILLIERS $) : coûts additionnels et (réduction de coûts)

Nature des dépenses	2022	2023	2024	2025	2026	Total 2022-2026
Ressources humaines et autres familles de dépenses:						
Dépenses ponctuelles	-	-	-	-	-	-
Dépenses récurrentes annuelles	-	-	-	-	-	
Sous-total dépenses récurrentes	-	-	-	-	-	-
Total dépenses ponctuelles et récurrentes	-	-	-	-	-	-
Nombre années-personnes	-	-	-	-	-	
Total années-personnes	-	-	-	-	-	-

INDICATEURS PHYSIQUES

DESCRIPTION	RÉELS 2020	RÉELS 2021 (prévu)	PLANIFICATION 2022	2023	2024	2025	2026	Total 2022-2026
COÛT BRUT (milliers $)	-	103	267	2 678	1 150	20	-	4 115
	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-

Commentaires sur les impacts au budget de fonctionnement

Aucun

Phases	Date début	Date fin	Commentaires	INFORMATIONS FINANCIÈRES ADDITIONNELLES (milliers $) N° Emprunt	Montant du règlement
Plans et devis					
Travaux				à venir	à venir

Programme décennal d'immobilisations 2022-2031 — Ville de Montréal — 202

Source : Budget 2022 – PDI 2022-2031.

5.5. Programme montréalais d'immobilisations (PMI) : perspectives 2015-2024

	2014 (en millions de $)	2015 (en millions de $)	2016 (en millions de $)	2017 (en millions de $)	2018 (en millions de $)	2019 (en millions de $)	2020 (en millions de $)	2021 (en millions de $)	2022 (en millions de $)	2023 (en millions de $)	2024 (en millions de $)
INVESTISSEMENTS RECOMMANDÉS	1 233 $	1 635 $	1 706 $	1 736 $	1 766 $	1 796 $	1 776 $	1 856 $	1 936 $	2 016 $	2 096 $
INVESTISSEMENTS PRÉVUS AU PTI 2014-2016 [a]	1 233 $	1 255 $	1 296 $	1 296 $	1 296 $	1 296 $	1 296 $	1 296 $	1 296 $	1 296 $	1 296 $
INVESTISSEMENTS SUPPLÉMENTAIRES	**- $**	**380,0 $**	**410,0 $**	**440,0 $**	**470,0 $**	**500,0 $**	**480,0 $**	**560,0 $**	**640,0 $**	**720,0 $**	**800,0 $**
STRATÉGIE DE FINANCEMENT											
PAIEMENTS AU COMPTANT SUPPLÉMENTAIRES	- $	80 $	160 $	240 $	320 $	400 $	480 $	560 $	640 $	720 $	800 $
EMPRUNTS SUPPLÉMENTAIRES TEMPORAIRES	- $	300 $	250 $	200 $	150 $	100 $	- $	- $	- $	- $	- $
TOTAL	**- $**	**380,0 $**	**410,0 $**	**440,0 $**	**470,0 $**	**500,0 $**	**480,0 $**	**560,0 $**	**640,0 $**	**720,0 $**	**800,0 $**

[a] Les investissements prévus au PTI 2014-2016 étaient maintenus dans les années suivantes par rapport à l'année 2016.

Source : Tableau produit par le Bureau du vérificateur général, avec des données présentées intégralement dans le Programme montréalais d'immobilisation (PMI) : perspectives 2015-2024, page 6.

5.6. État des actifs

INDICE D'ÉTAT D'UN ACTIF MUNICIPAL[1]
(Immeuble, ouvrage de génie civil ou équipement significatif)

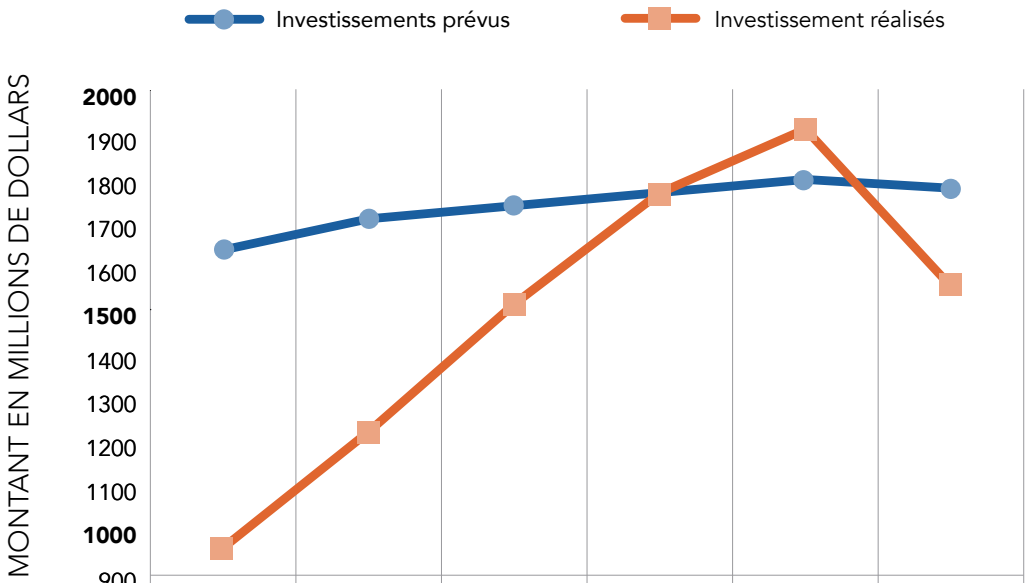
Indice	État	Description
A	**Très bon** Satisfaisant pour l'avenir	L'actif est habituellement récent, bien entretenu ou remis à neuf. Il rend le service sans interruption ou ralentissement, assure la sécurité des personnes et n'affecte pas leur santé.
B	**Bon** Acceptable pour le moment	L'actif est dans un état acceptable. Il présente un niveau léger de dégradation et de défectuosité. Il nécessite certains travaux de maintien d'actifs. Habituellement, il est à la moitié de sa vie utile. Des problèmes peuvent survenir occasionnellement, mais la sécurité et la santé des personnes n'est pas affectée.
C	**Satisfaisant** Suivi nécessaire	L'actif présente un niveau modéré de dégradation et de défectuosité. Il nécessite régulièrement des travaux de maintien d'actifs. Habituellement, l'actif est dans son troisième tiers de vie utile. Des problèmes peuvent survenir occasionnellement, mais la sécurité et la santé des personnes n'est pas affectée. Au besoin, des mesures d'atténuation de risques sont en place.
	Seuil d'état[2]	
D	**Mauvais** Risque accru de compromettre le service	L'actif présente un niveau élevé de dégradation et de défectuosité. Il nécessite des travaux de maintien d'actifs importants et parfois urgents. Habituellement, il approche de la fin de sa durée de vie utile. Des problèmes surviennent souvent, mais la sécurité et la santé des personnes n'est pas affectée. Au besoin, des mesures importantes d'atténuation de risques sont en place. Un rétablissement dans un état au moins satisfaisant, un remplacement ou une mise hors service de l'actif devrait être envisagé.
E	**Très mauvais** Insatisfaisant pour un usage prolongé	L'actif présente un niveau très élevé de dégradation et de défectuosité; il peut même être inutilisable. Il nécessite des travaux de maintien d'actifs très importants et souvent urgents. Habituellement, il dépasse sa durée de vie utile. Des problèmes surviennent très souvent, mais la sécurité et la santé des personnes n'est pas affectée. Des mesures très importantes d'atténuation de risques sont en place. Un rétablissement dans un état au moins satisfaisant, un remplacement ou une mise hors service de l'actif s'impose.

1 Cette grille est adaptée du *Cadre de gestion des infrastructures 2015* de la Société québécoise des Infrastructures du Québec et de l'échelle d'évaluation de l'état des actifs du *Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes* .

2 Point de démarcation entre un actif dont l'état est jugé satisfaisant d'un autre dont l'état est jugé insatisfaisant, soit ce qui est en mauvais ou en très mauvais état. C'est aussi le point de démarcation entre un actif ayant généralement un déficit de maintien d'actifs, d'un autre qui n'en a pas.

Source : Connaissance de l'état des actifs (DIRECTIVE) – Annexe A.

5.7. Investissements prévus au Programme montréalais d'immobilisations et investissements réalisés pour la période 2015 - 2020



	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Investissements prévus	1 635,0	1 706,0	1 736,0	1 766,0	1 796,0	1 776,0
Investissements réalisés	954,6	1 219,8	1 511,4	1 779,4	1 925,0	1 551,6

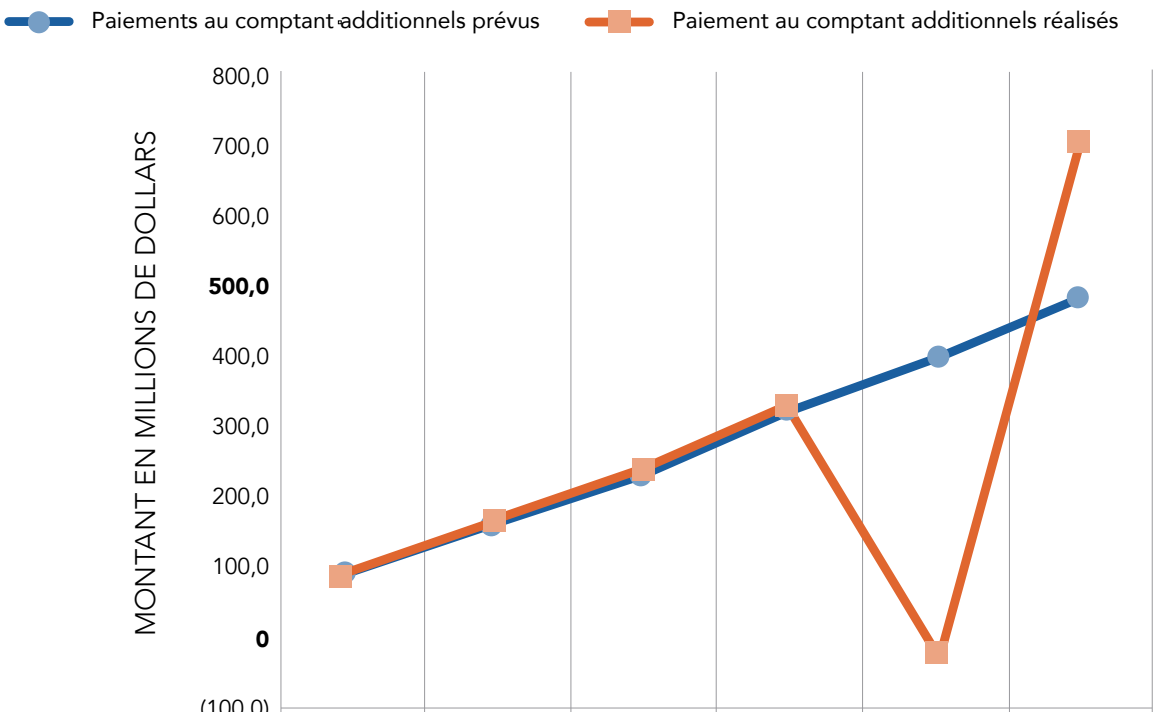
Total 2015-2020 (en millions de $).

Investissements prévus : 10 415,0 M$.

Investissements réalisés : 8 941,8 M$.

Source : Graphique produit par le Bureau du vérificateur général à partir du PMI.

5.8. Paiements au comptant additionnels prévus au Programme montréalais d'immobilisations et paiements au comptant additionnels réalisés pour la période 2015-2020



	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Paiements au comptant additionnels prévus	80,0	160,0	240,0	320,0	400,0	480,0
Paiements au comptant additionnels réalisés	85,0	152,0	220,3	310,5	(30,0)	708,4

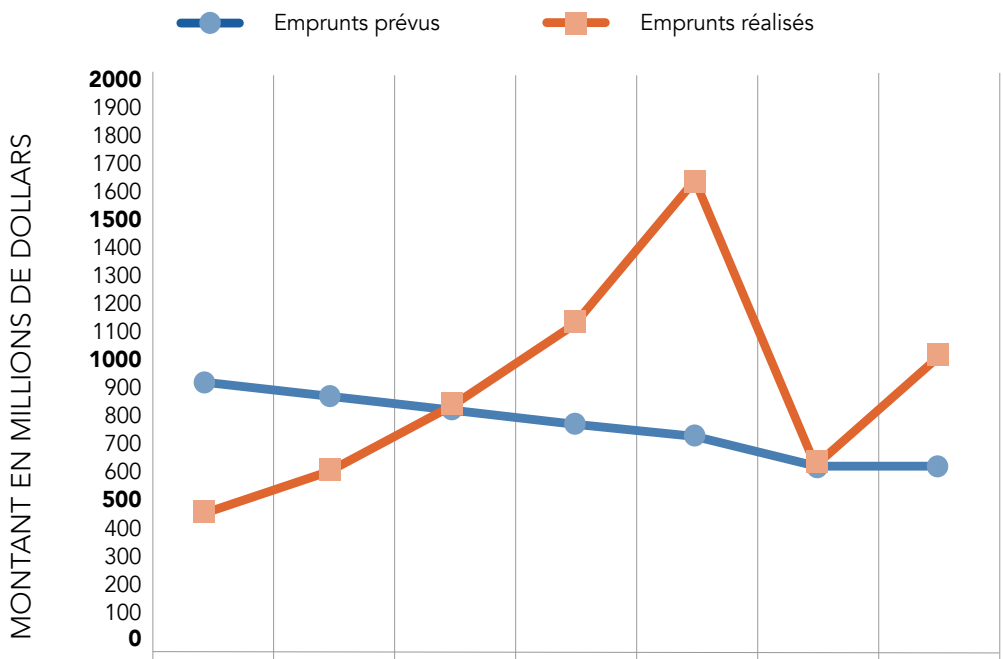
Total 2015-2020 (en millions de $).

Paiements au comptant additionnels prévus : 1 680,0 M$.

Paiements au comptant additionnels réalisés : 1 446,2 M$.

Source : Graphique produit par le Bureau du vérificateur général à partir du PMI.

5.9. Emprunts prévus au Programme montréalais d'immobilisations et emprunts réalisés pour la période 2015-2020



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Emprunts prévus	900,0	850,0	800,0	750,0	700,0	600,0	600,0
Emprunts réalisés	431,9	581,1	810,0	1 105,5	1 631,0	608,8	1 014,9

Total 2015-2020 (en millions de $).

Emprunts prévus : 4 600,0 M$.

Emprunts réalisés : 5 168,3 M$.

Source : Graphique produit par le Bureau du vérificateur général à partir du PMI.