

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.