

AUDIT DE PERFORMANCE

Rapport d'audit de performance portant sur la planification des besoins en investissements et sur le programme triennal d'immobilisations



Le 28 janvier 2026

Monsieur Luc Boivin
Maire de la Ville de Saguenay
Hôtel de ville de Saguenay
201, rue Racine Est
Chicoutimi (Québec) G7H 5B8

Monsieur le maire,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19)*, je vous transmets la première partie du *Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay* pour l'année 2025 pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal.

Veillez agréer, Monsieur le maire, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général de la Ville de Saguenay,

1

CPA auditeur

Table des matières

1	CONTEXTE	1
	Description sommaire du processus du PTI	3
<hr/>		
2.	OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT	4
	Objectifs de l'audit et critères d'évaluation	6
	Portée de l'audit	7
<hr/>		
3.	RÉSULTATS DE L'AUDIT	8
	Partie I Approche du PTI	11
	Partie II Gestion des actifs municipaux	20
	Partie III Processus de réalisation du PTI	48
	Partie IV Financement et dette à long terme	66
	Partie V Suivi et reddition de comptes	76
	Annexe I Responsabilités et rôles liés au PTI en lien avec les actifs gérés	84
	Annexe II Matrice d'interactions	89
	Annexe III Résumé des recommandations émises dans le rapport	91
<hr/>		

Contexte



Ville de
Saguenay
Bureau du vérificateur général

Les services qu'offre une ville sont en grande partie tributaires de la santé de ses actifs. Des actifs en bon état permettront d'offrir aux citoyens un service comme attendu, alors que des actifs en mauvais état limiteront la capacité de la Ville à répondre de manière efficace aux attentes des citoyens. De même, dans un objectif de développement, une ville sera amenée à bonifier son offre de services en ajoutant des infrastructures visant à répondre aux besoins populationnels qui évoluent.

Afin de permettre une planification des besoins en maintien et en développement, le programme triennal d'immobilisations (PTI) devient un outil incontournable pour présenter la vision des investissements sur trois ans. Il guide les actions de la Ville dans le but de concrétiser les orientations du conseil municipal dans sa volonté de répondre aux besoins, actuels et futurs, de sa population.

Les éléments suivants ont guidé le choix du Bureau du vérificateur général dans la sélection de ce sujet, soit :

- L'analyse des risques et des rencontres avec les services qui a été réalisée lors de la mise en place du plan directeur d'audit à l'été 2024;
- Le PTI 2023-2025 qui impliquait un investissement total de 226 515 430 \$. Ce dernier a grimpé à 416 477 720 \$ au PTI 2025-2027, soit une augmentation de 83,8 % en deux ans;
- La gouvernance qui a reconnu un déficit de maintien des infrastructures découlant des années passées et qui souhaite travailler à rétablir la situation;
- Divers événements touchant le réseau sanitaire, des débordements pluviaux et des fermetures de ponceaux qui font les manchettes et causent des bris de services, en plus de susciter des réclamations de la part des citoyens incommodés;
- De 2013 à 2022, l'endettement total net de la Ville de Saguenay par 100 \$ de la richesse foncière uniformisée (RFU)[•], qui a toujours été plus élevé que la moyenne des autres grandes villes du Québec.



La RFU est la valeur totale des immeubles d'une municipalité, qui inclut les bâtiments imposables et certaines propriétés non imposables pour lesquelles des compensations sont versées. Elle sert notamment à comparer la capacité des organisations à générer des revenus de taxes. Le terme uniformisé signifie que ces valeurs se sont vu attribuer un facteur comparatif afin de permettre une comparaison équitable entre les municipalités.

Le Bureau du vérificateur général de la Ville de Saguenay a donc jugé pertinent d'analyser le processus du PTI, des intrants jusqu'à son exécution, afin de valider si ce dernier est effectué de manière efficace, s'il soutient les objectifs et les orientations du conseil municipal, et s'il facilite une prise de décisions éclairée.

Description sommaire du processus du PTI

La Loi sur les cités et villes exige que le conseil municipal adopte un programme triennal d'immobilisations au plus tard le 31 décembre de chaque année. La direction générale est la principale responsable de l'élaboration du PTI. Cette dernière est soutenue par chacun des services impliqués dans la gestion des actifs ainsi que par le Service des finances. Ils doivent contribuer en maintenant à jour les données sur les actifs servant à prioriser les projets, tant du point de vue financier que de celui de la capacité d'élaborer des scénarios, le tout en s'inspirant des orientations et des plans préalablement définis par la Ville et sa gouvernance.

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) a publié un guide des bonnes pratiques pour la préparation annuelle du programme triennal d'immobilisations¹. Ce guide vise à appuyer les municipalités dans l'élaboration d'un PTI structuré, rigoureux et aligné sur les meilleures pratiques en matière de gestion des investissements municipaux.

Selon le MAMH, la préparation du PTI devrait s'appuyer sur les valeurs suivantes :

- **L'imputabilité** : partager l'imputabilité entre les différents collaborateurs, dont les membres élus, afin d'assurer leur engagement respectif dans l'atteinte des résultats;
- **La transparence** : communiquer de façon transparente entre la sphère administrative et la sphère politique afin de favoriser la crédibilité et la légitimité à la préparation, et la mise en œuvre du PTI;
- **La collaboration** : favoriser la participation de toutes les parties prenantes, de façon constructive et efficace, afin de créer un climat de confiance entre la sphère administrative et la sphère politique;
- **La cohérence** : guider la confection du PTI à l'aide des grandes orientations stratégiques de la municipalité.

L'intégration de ces principes dans le processus de préparation du PTI permet d'assurer la qualité de la démarche d'élaboration d'un PTI.

De plus, le guide propose une série de bonnes pratiques couvrant l'ensemble du processus de préparation du PTI, de la planification stratégique jusqu'à son adoption. Le présent audit se base notamment sur celles-ci pour appuyer ses recommandations spécifiques à la Ville de Saguenay.

Le processus du PTI à la Ville de Saguenay commence par la préparation des demandes par les différents services. Il est suivi par l'analyse de ces demandes pour formuler des recommandations au comité exécutif. Il se clôt par l'adoption des recommandations par le conseil municipal. Une fois le PTI adopté, le processus inclut la préparation des règlements d'emprunt et leur approbation auprès du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). Enfin, le Service des finances soutient la préparation des devis d'appels d'offres par l'entremise de sa division de l'approvisionnement et il effectue un suivi financier des projets réalisés en lien avec les règlements d'emprunt votés.



¹ Préparation annuelle du programme triennal d'immobilisations : guide de bonnes pratiques, MAMH, 2022.

Objectifs et portée de l'audit





CHAPITRE 2 – OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT

En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes², j'ai réalisé une mission d'audit de performance portant sur la planification des besoins en investissements et le programme triennal d'immobilisations. J'ai réalisé celle-ci conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC 3001) émise par le Conseil des normes d'audit et de certification (CNAC) soutenu par l'organisation nationale des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada).

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Saguenay consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit et, s'il le désire, à émettre des recommandations. Pour ce faire, j'ai recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ma conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Mon évaluation est basée sur les critères et une portée que je juge valables dans les circonstances et qui sont exposés dans la présente section.

Le vérificateur général de la Ville de Saguenay applique la Norme canadienne de gestion de la qualité (NCGQ 1). En conséquence, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

² Québec *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. 19, à jour au 31 décembre 2023.

Objectifs de l'audit et critères d'évaluation

Objectif 1	Déterminer si la Ville recense, documente, analyse et priorise les besoins liés à ses actifs avec suffisamment de rigueur et qu'elle les traduit en projets réalistes avant de les soumettre au processus menant à l'élaboration du programme triennal d'immobilisations.
Critère 1	Un processus structuré de recensement et d'analyse des besoins couvre, à court et à moyen terme, tant le maintien, l'amélioration et la disposition des actifs existants que ceux nécessitant l'acquisition et le développement de nouveaux actifs.
Critère 2	La méthodologie de gestion de projets est arrimée à ce processus de recensement et d'analyse des besoins, et elle contribue à préciser la nature et le coût des solutions avancées dans les projets présentés au PTI afin d'en dégager les meilleurs scénarios.
Critère 3	Des paramètres sont fournis aux responsables de la gestion des actifs pour les amener à considérer l'ensemble des sources de financement et à présenter des solutions et des projets cohérents avec le cadre financier de la Ville.

Objectif 2	Déterminer si le processus d'élaboration et de suivi du programme triennal d'immobilisations est orienté vers l'atteinte des objectifs stratégiques de la Ville et s'il soutient une prise de décisions éclairée en vue de constituer un portefeuille optimal de projets en maintien et développement d'actifs.
Critère 1	Les responsabilités et les rôles sont clairs, attribués et communiqués à l'ensemble des personnes concernées afin d'encourager la concertation des différentes instances de la Ville.
Critère 2	Des critères de priorisation sont définis pour sélectionner les projets et en faire une séquence logique en cohérence avec les orientations stratégiques de la Ville.
Critère 3	Les décisions administratives prises au regard des projets présentés au PTI sont cohérentes avec les recommandations résultant des analyses réalisées et sont communiquées aux unités administratives concernées.
Critère 4	Un suivi de la portée, de l'échéancier et du coût des projets au PTI est effectué et des ajustements sont apportés lorsque des écarts sont constatés.
Critère 5	Une reddition de comptes informe la direction générale et les élus sur la réalisation des projets prévus dans le PTI, l'utilisation des ressources qui en a découlé et le niveau d'atteinte des cibles stratégiques de la Ville.



Portée de l'audit

L'audit porte sur les éléments suivants :

- Les intrants au processus d'élaboration du PTI, soit les informations qui sont utilisées afin de prioriser et d'évaluer les projets pour leur inclusion dans les scénarios des différents services;
- L'application du processus d'élaboration du PTI, soit le travail effectué par les services et la direction générale, ainsi que les informations communiquées au conseil municipal pour la prise de décisions;
- Les activités de suivi du PTI et la reddition de comptes en lien avec ce dernier.

L'audit ne couvre pas les éléments suivants :

- La qualité de l'information relative à la gestion d'actifs en immobilisations détenue par la Ville (ex. : cote de vétusté, calcul des valeurs de remplacement, etc.);
- L'exactitude des prévisions et la plausibilité de réalisation des estimations de projets inscrites au PTI;
- Les processus propres à chaque service de la Ville; seuls les éléments pertinents ayant des répercussions sur le processus d'élaboration du PTI ont été considérés;
- La comptabilisation des dépenses et des transactions financières relatives aux immobilisations, ainsi que leur présentation dans le rapport financier.

De même, le présent audit de performance vise à se prononcer sur la gestion du processus d'élaboration du PTI. Il ne remet pas en cause le bien-fondé des choix effectués par la gouvernance de la Ville.

L'audit porte sur le processus d'élaboration ayant mené à l'adoption du PTI 2025-2027. Notre travail a été réalisé à partir des données du processus existant entre novembre 2024 et mars 2025. Au besoin, certaines analyses seront réalisées sur des faits antérieurs afin d'étayer nos analyses et nos conclusions à l'égard du présent audit de performance.

Résultats de l'audit



À la suite des entrevues, de l'analyse de données probantes, ainsi que de la revue de la documentation et des outils de travail actuellement en place à la Ville de Saguenay pour soutenir la préparation, l'exécution, l'approbation et le suivi du PTI, nous pouvons constater que l'équipe en place cherche à améliorer ses façons de faire et qu'elle est très ouverte aux suggestions potentielles. D'ailleurs, plusieurs améliorations au processus ont été apportées au cours des dernières années et d'autres sont en cours de déploiement.

Certains points doivent toutefois continuer d'évoluer afin que le PTI puisse pleinement atteindre les objectifs attendus. Au regard des objectifs de notre audit, nous sommes en mesure de conclure que :

1

Objectif 1 : la Ville a adopté une approche de gestion du PTI axée sur le financement plutôt que sur les travaux, ce qui ne permet pas d'évaluer la nature des besoins identifiés par les services. La disparité dans les informations détenues sur les actifs et les méthodes de gestion, l'absence de cibles organisationnelles et la méconnaissance de la capacité de l'organisation à réaliser ses projets d'investissement ne permet pas à la Ville d'avoir une documentation qui lui permet d'effectuer une analyse et une priorisation adéquates de ses besoins. Il en résulte une accumulation de projets et de financements non réalisés pour lesquels aucun processus formel de réévaluation des besoins et des priorités n'existe.

2

Objectif 2 : la Ville s'est dotée d'un processus de PTI qui ne favorise ni l'atteinte des objectifs organisationnels, ni les suivis, ni la reddition de comptes. Les multiples canaux de communication nuisent à un processus de priorisation des projets. De plus, l'absence d'outils favorisant un lien entre la planification et les investissements réalisés expliquent l'absence de suivi et de reddition de comptes au sein de l'organisation. Il en résulte une déconnexion entre la planification et la réalisation. Ainsi, le fonctionnement actuel de la Ville ne lui permet pas d'évaluer sa performance et de rendre compte de ses résultats.

En ce sens, il sera important pour la Ville de Saguenay de s'attarder aux points suivants :

1. Repenser l'approche globale du PTI afin de passer d'une simple planification financière à une véritable planification stratégique et intégrée des investissements.
2. Améliorer la planification dans son ensemble afin que le PTI reflète plus précisément les besoins de la Ville en maintien d'actifs et en projets de développement, tout en tenant compte de sa capacité organisationnelle.
3. Permettre à la Ville et aux élus de définir de grandes orientations en matière de gestion des actifs afin qu'ils puissent faire des choix éclairés, transparents et cohérents lors de l'approbation du PTI.
4. Mettre en place des processus structurés et des indicateurs de performance permettant une reddition de comptes claire et continue sur l'exécution du PTI. Cela contribuera à renforcer la transparence, la responsabilisation et le suivi de l'avancement des projets auprès des élus et des citoyens.
5. Clarifier les rôles, les responsabilités et le cadre de gestion à chaque étape du processus du PTI, de l'identification des besoins à la réalisation des projets, afin de faciliter la compréhension et l'appropriation du processus par l'ensemble des parties prenantes.



COMMENTAIRES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE

Le rapport du Vérificateur général met en relief des enjeux importants qui rejoignent les préoccupations et les priorités de la Ville. La direction générale en reconnaît pleinement la pertinence et considère ces constats comme des leviers essentiels pour accélérer la modernisation déjà amorcée.

Au cours des derniers mois, la Ville a entrepris plusieurs actions structurantes, dont :

- l'adoption de la Politique de gestion des actifs;
- le déploiement des fiches de projets;
- l'amélioration des outils de suivi et de reddition de comptes;
- la mise en place d'une démarche de gestion des risques;
- l'implantation progressive d'un outil collaboratif de gestion de projets.

Ces initiatives visent à atteindre un objectif clair : adopter une perspective de gestion des actifs centrée sur une logique de planification de réalisation des travaux plutôt que sur une base de financement.

Dans cette optique de réalisation des travaux, la Ville s'engage à poursuivre cette transformation en collaboration avec l'ensemble des services, afin que chaque investissement améliore la qualité des milieux de vie, renforce la pérennité des infrastructures et respecte la capacité de payer des citoyens.

Partie 1

Approche du PTI



Table des matières

PARTIE I – APPROCHE DU PTI

Répercussions sur le suivi des financements à long terme	14
Répercussions sur le suivi de projets	14
Répercussions sur la projection à moyen terme et la capacité de réalisation	15
Répercussions sur la reddition de comptes	16
Répercussions sur le rôle des élus	17
Répercussions sur la compréhension citoyenne du processus	17
Recommandations	18

Durant notre audit, nous avons pu constater que la Ville de Saguenay avait une approche du PTI qui se distinguait de plusieurs autres municipalités du Québec. Alors que plusieurs villes inscrivent le coût des travaux qu'elles s'attendent à réaliser pour chacune des trois années concernées, la Ville de Saguenay inscrit le montant total des règlements d'emprunt qui devront être autorisés. Saguenay a donc une approche basée sur le financement plutôt que sur les travaux à réaliser.

Afin d'évaluer les répercussions d'une telle pratique, le Bureau du vérificateur général a donc :

- Discuté avec son consultant au présent mandat;
- Discuté avec certains collègues professionnels œuvrant en cabinet et dans d'autres villes;
- Tenu une rencontre avec le service d'accompagnement du MAMH à Québec;
- Consulté le PTI de quatre autres grandes villes;
- Effectué la revue du guide des bonnes pratiques du MAMH.

À la suite de ces travaux, nous avons été dans l'impossibilité de retracer une autre organisation bâtissant son PTI sur la base du financement. Ainsi, bien que nos recherches n'aient pas été exhaustives, elles nous permettent tout de même de conclure que la façon de faire de la Ville de Saguenay ne correspond aucunement aux pratiques couramment utilisées dans le monde municipal.

Cette observation revêt un caractère important, car la philosophie de gestion du PTI et son utilité au sein de l'organisation en découlent. Il est donc primordial, avant toute autre chose, de questionner les avantages et les inconvénients de cette façon de faire.

Pour des fins de vulgarisation, nous utiliserons un exemple afin d'illustrer les répercussions sur la présentation et la gestion des deux approches. Considérons un projet de 25 millions dont la réalisation se fera sur 3 ans à raison de 10 millions par année pour les années 1 et 2, et de 5 millions pour l'année 3. Ci-dessous, nous pouvons voir la présentation adoptée au PTI des autres administrations municipales du Québec. Elle est suivie par la présentation choisie par la Ville de Saguenay.

Présentation selon la réalisation des travaux – Approche commune

Numéro du projet	Titre du projet	Coûts totaux	An 1	An 2	An 3
000-0001	Projet X	25 M\$	10 M\$	10 M\$	5 M\$

Présentation selon le financement à autoriser – Approche de la Ville de Saguenay

Numéro du projet	Titre du projet	Coûts totaux	An 1	An 2	An 3
000-0001	Projet X	25 M\$	25 M\$	0 M\$	0 M\$

Selon la méthode commune basée sur la réalisation des travaux, le projet est réparti selon les travaux qui seront réalisés, et ce, pour chacune des années. En ce qui concerne l'approche de la Ville de Saguenay, les coûts du projet n'apparaissent que sur une seule année. La Ville justifie cette logique par le principe qu'un règlement d'emprunt de 25 M\$ devra être voté et autorisé à l'an 1 pour démarrer ledit projet. Comme aucun règlement d'emprunt ne devra être voté à l'an 2 et à l'an 3, aucun montant n'y est inscrit.

Répercussions sur le suivi des financements à long terme

De prime abord, nous pouvons penser qu'une méthode axée sur une présentation selon le financement à autoriser favorisera un suivi du financement à long terme et un meilleur contrôle de la dette. La réalité est cependant tout autre. Un montant de financement autorisé est une permission de dépenser, alors que ce sont les sommes empruntées qui sont taxées aux citoyens et non celles autorisées.

Il faut donc comprendre qu'ultimement, lorsque vient le temps de projeter la dette à long terme et son poids sur les finances municipales, le moment où les emprunts sont réalisés donnera une image beaucoup plus fidèle de l'endettement que le moment où le règlement d'emprunt sera voté. D'ailleurs, lors de nos travaux, nous avons pu prendre connaissance des projections de la dette à long terme effectuées par le Service des finances de la Ville. Celui-ci estime les montants qui seront effectivement empruntés afin d'évaluer les répercussions sur les budgets de fonctionnement futurs de la Ville, ce qui est adéquat. Afin d'effectuer cette analyse, il doit donc nécessairement chercher à connaître ce qui sera véritablement réalisé durant une année donnée plutôt que le financement qui sera autorisé.

L'approche de la Ville ne bonifie pas non plus le suivi des règlements d'emprunt. Un règlement d'emprunt peut contenir plusieurs projets inscrits au PTI, tout comme un seul projet peut faire l'objet de plusieurs règlements d'emprunt. Par exemple, pour un même projet, nous pouvons trouver un règlement d'emprunt pour les honoraires professionnels, un pour les travaux et un autre encore venant augmenter le financement initial lorsque le projet fait face à des coûts excédentaires. Ainsi, peu importe l'approche adoptée pour élaborer le PTI, la Ville devra de toute manière effectuer un suivi distinct de ses règlements d'emprunt afin que les fonds nécessaires à la réalisation des projets soient disponibles en temps opportun.

En somme, inscrire au PTI les coûts des travaux annuels projetés offre un regard beaucoup plus réaliste quant au comportement futur de la dette à long terme ainsi que sur les projets que nous comptons réaliser.

Répercussions sur le suivi de projets

Les différents services responsables de la gestion d'actifs à la Ville analysent les besoins et proposent des projets au PTI. Ces projets contiennent des évaluations de coûts et sont inscrits dans une proposition de planification de réalisation. Lorsque ces projets sont intégrés au processus du PTI, ils sont alors convertis en financement autorisé, soit le montant et le moment où les règlements d'emprunt devraient être votés et autorisés. Une fois le PTI approuvé au conseil municipal, les différents services réalisent les projets approuvés selon leur gestion de projets et les échéanciers propres à ceux-ci.

Nous avons pu constater, lors de nos entretiens avec les services, que le PTI ne présente pas un outil utile à leur gestion. Dans le meilleur des cas, il sera utilisé comme une « liste d'épicerie », mais manifestement pas comme un cadre de gestion ou un outil de suivi et de priorisation. Les services ayant pour mission de réaliser des projets, le moment et le montant des financements à voter ne leur donnent qu'une indication des budgets alloués à respecter, mais ils ne leur permettent pas de moduler leur gestion de projets en fonction des attentes de réalisation annuelle.

En fait, les gestionnaires voient le PTI comme un outil d'approbation de projets plutôt que comme un outil de priorisation de projets. Cela fait en sorte qu'ils n'auront pas le réflexe de ramener un projet non réalisé au PTI dans le but de revoir sa priorisation, car il a déjà été « approuvé » par le conseil. Ainsi, certains projets non réalisés ainsi que certaines sommes allouées depuis plusieurs années restent en suspens sans réévaluation systématique. Il en découle donc une accumulation pendant plusieurs années de financement autorisé non utilisé. Cette notion est d'ailleurs davantage développée et démontrée à la partie IV du présent rapport.

Le fait de baser le PTI sur une logique de réalisation de travaux permettrait un lien beaucoup plus naturel entre la gestion et la réalisation des projets par les services, le tout en lien avec les attentes formulées par le conseil. Cela permettrait aussi de revenir sur des projets déjà priorisés et non réalisés afin de réviser le positionnement du conseil municipal par rapport à ceux-ci.

Répercussions sur la projection à moyen terme et la capacité réalisation

Nous avons pu constater, lors de notre audit, qu'il était difficile de connaître la nature des travaux et la stratégie d'investissement rattachée aux années 2 et 3 du PTI. Lors de nos entretiens avec les services, nous avons observé que l'année 1 était celle où la majorité des efforts était déployée. La direction générale nous a aussi confié qu'elle aimerait ultimement projeter ses investissements sur cinq ans, voire sept ans.

Favoriser une approche basée sur les autorisations de financement revient à utiliser le PTI comme outil permettant principalement de justifier le vote de règlements d'emprunt. Cette vision amène donc naturellement l'organisation à mettre l'accent sur l'année 1 de sa planification de façon à soumettre dès le départ l'ensemble des fonds requis à une autorisation de financement. Le fait de ne pas inscrire les travaux dans l'année où ils sont susceptibles d'être réalisés peut donc amener la Ville à surévaluer ou à sous-évaluer sa capacité annuelle réelle de financement. De même, cette mécanique néglige les années 2 et 3, où des enveloppes globales de financement sont votées sans nécessairement connaître la liste des travaux y ayant trait.

Il est important aussi d'évaluer la capacité de réalisation organisationnelle et humaine des projets. Le volume et l'ampleur des projets qu'un service peut traiter sont limités. Comme le processus de planification vise à approuver des autorisations de financement et non pas une répartition des travaux dans le temps, le risque est augmenté que la capacité de réalisation des services ne soit pas en adéquation avec les attentes. Si nous reprenons notre exemple en début de section, soit un projet de 25 M\$ sur 3 ans, nous constatons que la Ville devra mobiliser des ressources à chacune de ces années pour en assurer la réalisation. Cependant, la façon de constituer le PTI, basée sur le financement, fait en sorte que le projet disparaît de la planification aux années 2 et 3. Il devient donc difficile de véritablement juger le niveau d'effort et la « commande » réelle auquel un service devra répondre pour une année donnée.

En adoptant une approche basée sur les travaux à réaliser, la projection des investissements ainsi que leurs répercussions sur le financement à long terme s'en trouveront bonifiés en offrant une information davantage pertinente pour des fins de gestion, ce qui mettra la table pour passer d'un programme triennal à un programme quinquennal.

Répercussions sur la reddition de comptes

Si nous reprenons notre exemple précédent, voici la forme que pourrait prendre une reddition de comptes comparant les projets réalisés et ce qui a été présenté au PTI selon la méthode du financement.

Document	Titre du projet	Coûts totaux	An 1	An 2	An 3
Inscrit au PTI	Projet X	25 M\$	25 M\$	0 M\$	0 M\$
Réalisé	Projet X	25 M\$	10 M\$	10 M\$	5 M\$
Écart	Projet X	0 M\$	-15 M\$	+ 10 M\$	+ 5 M\$

La première année, l'écart de 15 millions serait explicable par le financement résiduel pour réaliser l'ensemble du projet. Pour les années 2 et 3, nous réaliserions respectivement 10 et 5 millions de travaux, alors qu'au PTI, le projet n'apparaîtrait même plus dans le document. Afin d'assurer un suivi, la Ville devrait donc produire une reddition de comptes distincte du PTI portant sur la réalisation effective des projets en lien avec celle attendue. Nous perdons cependant le lien avec le PTI, et une série d'ajustements devront être intégrés afin d'évaluer à la fois la réalisation de projets et du PTI dans un même document.

Si la Ville désirait produire une reddition de comptes basée sur le PTI actuel, elle se trouverait à comparer les financements dont le vote était prévu et ceux réellement votés. Une telle information a peu de valeur dans un but de gestion. Nous pouvons donc comprendre pourquoi, historiquement, la Ville n'a jamais ressenti le besoin de produire une telle reddition de comptes.

Adopter une approche basée sur la réalisation de projets permettrait de répondre à des questions et à des besoins de gestion plus importants, comme comparer les travaux attendus et ceux réalisés afin d'obtenir des explications sur les écarts. À partir de ces explications, il serait possible de voir si la planification du prochain PTI devrait subir des ajustements pour tenir compte des constats de l'année précédente.

Répercussions sur le rôle des élus

Un élu est nommé pour un mandat de quatre ans. Durant son mandat, il s'efforce de répondre aux besoins de ses citoyens, notamment en représentant ceux-ci au conseil municipal et dans différents comités et instances. Actuellement, le processus du PTI voulant que des autorisations de financement soient votées permet à l'élu de décider quand la Ville planifie d'autoriser ses règlements d'emprunt. Cependant, cette approche ne permet pas à l'élu de déterminer clairement quand la réalisation du projet est attendue. L'élu se prononce donc sur le moment où un projet « est entré dans la machine municipale » plutôt que sur le moment où le projet doit être réalisé. Cela influence donc nécessairement la capacité du conseil municipal à se prononcer sur la performance de la Ville.

Un mandat de quatre ans étant relativement court et la pression de livrer la marchandise reposant ultimement sur les épaules des élus, il apparaît comme essentiel que ceux-ci aient la possibilité de se prononcer sur le moment jugé approprié pour réaliser les projets. Une présentation du PTI sur la base de la réalisation de travaux permet de répondre à ce besoin et est davantage cohérente avec leur rôle.

Répercussions sur la compréhension citoyenne du processus

Une municipalité œuvre dans un environnement politique; l'adhésion de la population aux décisions et aux orientations stratégiques de celle-ci est donc essentielle à son bon fonctionnement. Afin d'aller chercher cette adhésion, une bonne communication alliant vulgarisation et pédagogie doit être favorisée.

Une autorisation de financement obligatoire[•] n'est pas une notion faisant l'objet d'une compréhension commune au sein de la population. De même, la relative complexité découlant de ces questions risque, même avec un effort de vulgarisation, de ne pas être saisie de manière adéquate.

En effet, il est raisonnable de croire qu'un citoyen sans connaissances municipales examinant le PTI de la Ville de Saguenay, et y voyant un projet dont le montant est inscrit pour l'année 2026, pensera que ce dernier sera réalisé et terminé en 2026. Il est peu probable que le réflexe premier du citoyen soit de penser que le montant présenté est une autorisation de financement et que le moment de la réalisation peut aller au-delà de l'année indiquée.

Constituer le PTI en fonction des travaux qui seront réalisés devient une approche beaucoup plus naturelle et beaucoup plus simple à expliquer, favorisant ainsi la compréhension de la population et, conséquemment, son adhésion à la stratégie d'investissement de la Ville.



Le financement obligatoire est la méthode de financement commune par laquelle une municipalité emprunte à long terme les sommes nécessaires à la réalisation de ses projets d'investissement. L'autorisation délivrée par le MAMH permet donc à la Ville, lorsqu'elle sera prête, d'emprunter sur le marché obligatoire.

Recommandations

Bien que le vérificateur général n'ait pas coutume de donner des degrés d'importance aux recommandations de son rapport, je me dois d'y déroger pour cette section. Ces constats représentent pour moi une des causes profondes qui expliquent plusieurs problématiques soulevées dans ce rapport et qui permettent d'expliquer pourquoi des concepts, tels que les suivis de projets, la reddition de comptes et l'évaluation de la capacité de réalisation, ne sont pas davantage développés au sein de l'organisation municipale.

Lors de mes discussions avec l'administration municipale, j'ai pu constater que celle-ci se questionnait sur la façon dont une approche basée sur la réalisation des travaux pourrait être implantée de manière efficace. Ces questionnements sont légitimes, car ce changement de paradigme demande un effort important dans les façons de faire, et les outils actuels ne permettent pas de le réaliser.

De plus, l'administration s'attaque à ce processus depuis deux ans, et je constate que ses initiatives touchent majoritairement la gestion et le suivi de projets. Par exemple, elle voit actuellement à mettre en place des fiches de projets pour soutenir ses suivis et elle analyse la façon de constituer une reddition de comptes tout en proposant des solutions pour développer son information de gestion liée aux projets d'investissement.

Plusieurs de ces initiatives cherchent ainsi à développer davantage le niveau de maturité de la Ville en ce qui a trait à sa gestion et à sa réalisation de travaux.

Demander à la Ville d'inscrire dès maintenant sa réalisation de travaux prévue dans le PTI, alors qu'elle n'a pas encore développé ses outils et une culture permettant d'assurer un suivi efficient des projets, complexifierait beaucoup le processus du PTI. Il pourrait même en résulter une incapacité à produire une programmation triennale qui reflète adéquatement le niveau de réalisation attendu.

Ainsi, mon objectif à titre de vérificateur général n'est pas, par mes recommandations, de m'ingérer dans la gestion de la Ville, mais plutôt de suggérer une direction que je juge adéquate. C'est pourquoi ma recommandation invite la Ville à concilier son PTI et son suivi des travaux attendus. Cela respecte davantage le niveau de maturité de la Ville.

Par la suite, je suis convaincu qu'au fur et à mesure que la Ville développera ses outils de suivi de projet, passer d'un PTI de financement à un PTI basé sur la réalisation des travaux deviendra évident et se fera de manière naturelle.



RECOMMANDATION À LA DIRECTION GÉNÉRALE

1

Concilier la programmation de travaux annuels avec la planification au PTI afin que le conseil municipal puisse évaluer le niveau de réalisation prévu au cours de cette période.

RECOMMANDATION AU RESPONSABLE DU PTI

2

Élaborer un plan d'action et adapter les outils de travail afin de passer éventuellement d'un PTI axé sur le financement à un PTI basé sur la réalisation des travaux.



COMMENTAIRES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE

La Ville de Saguenay reconnaît que la méthode historiquement utilisée pour élaborer son programme triennal d'immobilisations, fondée principalement sur les autorisations de financement plutôt que sur la planification réelle des travaux, a pu entraîner de la confusion, notamment quant au moment de réalisation des projets. Cette situation a parfois amené les élus et les citoyens à croire que les travaux inscrits au PTI étaient exécutés dans l'année même.

Consciente de cet enjeu, la direction générale a confié le mandat, dès la mise en place du Bureau de la performance stratégique, pour piloter cette réforme structurante. Cette transformation s'appuie notamment sur :

- la volonté d'informer clairement les élus quant aux besoins de l'organisation, les véritables échéanciers de réalisation et le suivi des coûts de chaque projet ;
- la nécessité de s'assurer que la maturité des projets soit adéquate avant le dépôt des autorisations de financement (règlement d'emprunt);
- En 2025, plusieurs travaux ont déjà été réalisés :
- une formation complète des gestionnaires et intervenants clés sur l'importance des rôles et responsabilités de chacun dans un processus rigoureux;
- la production d'un guide détaillé décrivant le processus, les rôles et responsabilités et les améliorations prévues;
- la mise en œuvre des fiches de projet, désormais obligatoires, permettant aux élus de mieux comprendre les objectifs, la maturité, les impacts et les risques associés à chaque intervention.

Afin d'assurer une gouvernance plus intégrée, la Ville a également entrepris l'implantation d'un outil collaboratif de gestion de projets, déployé progressivement à partir de 2025 jusqu'à sa mise en œuvre complète en 2027. Cet outil permettra un suivi en temps réel de l'avancement des dossiers et facilitera la reddition de comptes auprès des élus et des citoyens.

Gestion des actifs municipaux



Table des matières

PARTIE I – GESTION DES ACTIFS MUNICIPAUX

Aperçu des bonnes pratiques	22
Information disponible au sein d'une ville	22
Maintenance des actifs et des projets de développement	23
Stratégies et cibles de maintenance d'actifs	24
Analyse du fonctionnement à la Ville de Saguenay	25
Approche d'analyse	25
Service du génie	26
<i>Réseau routier</i>	26
<i>Conduites de distribution et d'évacuation</i>	27
<i>Infrastructures de traitement de l'eau potable et des eaux usées</i>	28
<i>Pistes cyclables, espaces verts et autres</i>	29
Service des immeubles et équipements motorisés	30
<i>Équipements motorisés</i>	30
<i>Immeubles</i>	32
Service des ressources informationnelles (informatique)	33
<i>Postes de travail et équipements de bureau</i>	33
<i>Architecture, solutions technologiques et cybersécurité</i>	34
Service d'Hydro-Jonquière	36
<i>Barrages et production d'électricité</i>	36
<i>Réseau de distribution d'électricité</i>	37
<i>Feux de circulation</i>	38
Répercussions et recommandations	39
Cadre de gestion des actifs	39
Cadre de gouvernance des projets d'investissement	42
Inventaire des actifs	43
Capacité organisationnelle	44
Aides financières et subventions	46

Aperçu des bonnes pratiques

INFORMATION DISPONIBLE AU SEIN D'UNE VILLE

Les informations détenues sur les actifs doivent permettre de répondre à plusieurs besoins en ce qui a trait à la planification des investissements. Afin d'établir un portrait adéquat, nous nous référons à trois catégories d'informations³, soit :

- Le portrait touchant l'inventaire de nos actifs;
- Le portrait touchant la valeur de remplacement;
- Le portrait touchant l'état des actifs.

L'inventaire des actifs permet d'identifier et de distinguer chacun des actifs détenus. Nous faisons donc référence à un identifiant unique, le nom de l'actif, sa localisation, ses dimensions, ses caractéristiques physiques ou techniques, son âge, sa durée de vie, son année de construction et les dates des dernières interventions.

De son côté, la valeur de remplacement permet d'informer l'organisation quant au coût nécessaire, en valeur présente du marché, que la Ville devrait payer afin de remplacer l'actif visé par un actif équivalent. Différentes méthodes peuvent être utilisées selon le type d'actif, comme le coût historique, une estimation du coût des travaux à l'interne ou à l'externe, ou encore le coût établi par les assurances.

Finalement, l'état des actifs permet de qualifier leur condition. Des cotes d'état et/ou de vétusté, établies selon divers paramètres propres à chaque catégorie d'actifs, servent à déterminer si un actif peut remplir sa fonction de manière sécuritaire et efficace. Cette évaluation permet également d'établir une comparabilité entre les actifs et ainsi de définir lesquels devraient faire l'objet d'interventions prioritaires.

³ Guide d'élaboration d'un plan de gestion d'actifs municipaux, CERIU, décembre 2023 p.15

MAINTIEN DES ACTIFS ET DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT

Une fois qu'elle possède les informations adéquates sur les actifs disponibles, une ville doit être en mesure de produire des propositions de projets d'investissement en fonction de ses priorités. Selon les bonnes pratiques recommandées par le MAMH, il est pertinent de distinguer le maintien d'actifs et le développement de nouveaux actifs :

- Les projets de « maintien d'actifs » répondent aux besoins récurrents et correspondent à des travaux à réaliser pour rénover ou remplacer des actifs existants afin de maintenir le parc d'infrastructures à des niveaux adéquats de qualité.
- Les projets de « développement » correspondent à de nouvelles infrastructures, à des ajouts augmentant le potentiel de l'actif ou encore à des travaux majeurs.

Cette distinction permet d'ajuster l'approche d'évaluation et de planification, et d'éviter de favoriser le développement de nouvelles installations au détriment des efforts de réfection d'actifs.

Il est de bonne pratique de produire des fiches de projets ou des fiches d'intervention, selon la nature de l'actif. Ces fiches de projets peuvent également être adaptées en fonction de l'envergure du projet et de ses différentes phases. Par exemple, certains projets de grande importance peuvent nécessiter des études d'avant-projet dans le but d'explorer différents scénarios. Dans un tel cas, le coût de ces études serait inclus au PTI dans l'année précédant l'inscription du projet.

De manière générale, nous pouvons nous attendre à trouver les informations suivantes dans une fiche de projet⁴ :

- Description et justification du besoin;
- Informations préalables au projet (études, inspection et analyses, etc.);
- Analyse des scénarios potentiels;
- Description du scénario retenu et travaux proposés;
- Estimation des ressources (financières et humaines);
- Échéancier de réalisation (global ou en phase);
- Stratégie de financement (emprunts et subventions) et contractuelle;
- Priorisation du projet.

Les informations à inscrire dans une fiche de projet ne sont pas statiques; elles suivent l'évolution d'une planification de projet. Ainsi, au fur et à mesure que les informations deviennent disponibles, l'intervention planifiée gagne en précision. Ces fiches permettent de disposer d'un minimum d'informations pertinentes pour soutenir la priorisation des projets avant d'entreprendre leur planification.

Cette documentation devient la matière première pour permettre à une administration de définir la priorité des interventions et de recommander au conseil municipal un plan d'investissement sur trois ans.

⁴ Préparation annuelle du programme triennal d'immobilisations – Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation – 2022 – Annexe1

STRATÉGIES ET CIBLES DE MAINTIEN D'ACTIFS

Pour définir leurs priorités, les villes définissent des cibles de maintien d'actifs. Pour y parvenir, elles s'équipent de divers instruments, tels que des plans stratégiques définissant des objectifs et des cibles, des plans de gestion des actifs ou encore des directives internes détaillant le type d'investissement à privilégier.

Les divers services d'une ville utiliseront ces informations afin de soutenir leur analyse qui les amènera à sélectionner les meilleurs projets en fonction des besoins et des cibles à atteindre.

Ces stratégies et ces orientations découlent d'analyses de risques et de possibilités. À cet effet, plusieurs modèles existent, dont PESTEL (politique, économique, social, technologique, écologique et législatif). D'autres, développés entre autres par le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU), prennent en compte la criticité des actifs, la dotation de personnel, la disponibilité de l'information, les changements climatiques et le financement. Il est aussi de bonne pratique de se projeter dans le temps en considérant l'évolution des facteurs de risque, le tout afin d'assurer une flexibilité et une proactivité organisationnelles.

Les bonnes pratiques suggèrent différentes façons d'établir la priorisation des interventions. La liste ci-dessous présente certains thèmes à considérer⁵ :

- Santé et sécurité (CERIU ET MAMH);
- Fourniture de service/Continuité de service (CERIU ET MAMH);
- Environnement (CERIU ET MAMH);
- Coûts et finances (CERIU);
- Réputation/enjeux médiatiques (CERIU ET MAMH);
- Amélioration ou optimisation de l'actif (MAMH);
- Fin de la vie utile/mise aux normes prévue de l'actif (MAMH).

Ces critères sont ensuite adaptés à la nature des actifs visés. Ils peuvent s'appliquer à un actif précis ou encore viser des groupes d'activités ou des natures de travaux (par exemple, la restauration d'un ensemble de tronçons du réseau routier). L'évaluation peut aussi être partagée par diverses instances, par exemple, une priorisation en lien avec la condition des actifs et leur potentiel de service peut être effectuée préalablement par les services gestionnaires d'actifs, alors que la direction générale évaluera les critères touchant la réputation et l'environnement.

De plus, il est nécessaire de rechercher une uniformité dans l'évaluation des critères. Ainsi, alors que des échelles de risque (élevé, moyen ou faible) ou encore des pointages sont d'usage commun, il importe de définir ce que signifie un risque élevé ou encore un pointage précis. Ainsi, deux individus différents, en se basant sur ces définitions, arriveront à une conclusion similaire.

Finalement, l'évaluation doit être suffisamment détaillée pour permettre à la haute direction d'évaluer le niveau de risque auquel fait face l'organisation en lien avec la gestion de ses actifs. Cela lui permet d'affecter et de transférer les budgets entre les services et les actifs en fonction des risques recensés.

⁵ Préparation annuelle du programme triennal d'immobilisations – MAMH – 2022.

Guide d'élaboration d'un plan de gestion d'actifs municipaux – CERIU ET MAMH – V1.2 novembre 2024.

Analyse du fonctionnement à la ville de saguenay

APPROCHE D'ANALYSE

Notre travail a consisté à relever, par service et par type d'actif, les informations que la Ville détient sur ceux-ci. L'objectif de ce travail était d'évaluer tant la suffisance des informations détenues pour chaque actif que la proportion des actifs ainsi documentés. L'annexe I du présent rapport détaille le type d'actif géré par chaque service.

Par la suite, nous avons analysé le niveau d'informations disponibles pour prioriser les interventions à inclure au PTI. Nous avons donc évalué le contexte, les contraintes et les cibles utilisées par les services servant à définir les besoins d'intervention. De plus, nous avons relevé l'argumentaire qui, mis en relation avec ces cibles et ces contraintes, justifiait les choix des projets proposés par les services. Comme les informations et le degré d'inspection évoluent continuellement, les informations de cette section présentent la photo ayant eu cours entre janvier et mars 2025.

L'analyse démontre de grandes disparités entre les différents services, notamment sur l'information disponible, les analyses, l'évaluation de l'état des actifs, les outils et les processus en place.

Le tableau suivant présente une analyse sommaire de la documentation disponible par type d'actif, selon la légende suivante :

- **Non disponible** : l'information n'est pas disponible;
- **Complet** : l'information est complète;
- **Partiel** : l'information est partielle ou elle n'est pas disponible pour tous les actifs;
- **Sur demande** : l'information n'est pas colligée, mais peut être produite sur demande;
- **Interne au service** : les cibles ont été déterminées par le service et ne sont pas intégrées à une stratégie approuvée par la gouvernance;
- **Organisationnel** : la gouvernance a participé d'une certaine façon à l'établissement des objectifs.

Service	Type d'actif	Information disponible (caractéristiques et état)	Valeur de remplacement	Plans, cibles et stratégies
Génie	Égout et aqueducs	Partiel	Sur demande	Non disponible
	Chaussée	Complet	Sur demande	Interne au service
	Pistes cyclables	Partiel	Sur demande	Non disponible
	Trottoirs	Partiel	Sur demande	Non disponible
	Panneaux de signalisation	Partiel	Sur demande	Non disponible
Immeubles – Équipements motorisés	Équipement motorisé	Complet	Sur demande	Interne au service
	Immeubles	Complet	Complet	Non disponible
Ressources informationnelles	Équipement informatique	Partiel	Complet	Interne au service
	Architecture et solutions technologiques	Complet	Partiel	Interne au service
	Cybersécurité	Complet	Complet	Organisationnel
Hydro-Jonquière	Feux de circulation	Partiel	Sur demande	Non disponible
	Système de télécommunication	Partiel	Sur demande	Non disponible
	Centrales Hydro-électrique	Non disponible	Sur demande	Non disponible
	Réseau de distribution	Partiel	Sur demande	Non disponible

SERVICE DU GÉNIE

De façon générale, le Service du génie gère les actifs sous sa responsabilité à l'aide de différentes bases de données liées à un logiciel de visualisation JMAP. L'information contenue varie selon le type d'actif, et la mise à jour de l'information dépend de la disponibilité des ressources de l'équipe. Concernant la planification et la gestion des actifs, le Service du génie a quelques employés affectés à cette tâche et a récemment conclu à la nécessité de revoir les besoins et les priorités du service. Pour ce faire, le service a embauché une firme externe pour analyser ses enjeux et lui faire des recommandations sur une structure et des actions à mettre en place.

Réseau routier

Pour les chaussées, l'inventaire comprend la localisation (nom des rues), leur état (cote d'état), les types de routes et la longueur totale du réseau (environ 1200 km). Des inspections sont effectuées tous les deux ans par une firme externe à l'aide d'un véhicule multifonction qui fournit une évaluation détaillée de l'état de la chaussée. Ces données sont ensuite filtrées afin d'obtenir les tronçons dont la cote d'état affiche une dégradation élevée et de produire une liste de travaux à prioriser.

À partir de cette information, le service calcule l'état général du réseau routier pour chaque arrondissement ainsi que le déficit de maintien. Il élabore une stratégie interne de pavage donnant certaines indications de même que des standards à atteindre. Cette analyse permet de justifier la nature et le nombre d'interventions à réaliser dans chaque arrondissement afin d'obtenir une expérience de roulement satisfaisante partout sur le territoire. Le choix des travaux est fait par arrondissement, à partir des cotes d'état.

Cependant, nous constatons que ces cibles et ces standards internes ne sont pas formellement approuvés et qu'ils sont peu intégrés dans les choix d'interventions. En effet, nous ne pouvons pas faire de lien entre les choix d'interventions et leur contribution aux cibles ou le respect des standards. Le tout a plutôt été développé par les services et les gestionnaires afin de les aider à expliquer et à justifier à la gouvernance la nécessité des interventions à réaliser.

Pour les trottoirs, une auscultation de l'ensemble du réseau a été effectuée en 2024 par une firme externe. La base de données est en cours de création, ce qui laisse entrevoir une amélioration future de la documentation pour cet actif. Il reste que nous ne pouvons pas retracer de plan d'inspections; celles-ci sont ponctuelles selon le jugement des professionnels.

Exceptionnellement, pour le PTI 2024-2025-2026, en raison du devancement du processus d'approbation du PTI, le Service du génie n'a pas été en mesure de constituer la liste des interventions prévues par tronçon. L'identification des travaux a été réalisée après l'approbation des enveloppes au PTI. Pour les années précédentes, nous n'avons pas pu retracer de documents permettant d'expliquer en quoi la liste des travaux prévus dans le PTI permet d'atteindre ou de respecter un standard établi. De même, il ne nous a pas été possible de connaître les interventions planifiées pour les années 2 et 3 du PTI, celles-ci n'étant pas identifiées. Il n'y a pas non plus d'analyse de capacité permettant au Service du génie de démontrer qu'il était en mesure de réaliser l'ensemble des travaux qu'il recommande au PTI.

Constats

1

Les cibles ne sont pas approuvées par la gouvernance.

2

L'analyse effectuée pour sélectionner des travaux qui contribuent aux cibles et aux standards internes retenus n'est pas documentée.

3

Les travaux à effectuer sont seulement connus pour l'année 1 du PTI.

4

L'analyse de la capacité humaine du service à livrer les travaux planifiés est informelle et basée sur l'expérience empirique des individus.

Pour les réseaux d'aqueduc et d'égout, l'inventaire couvre notamment le diamètre, le matériel et l'âge des conduites, leur localisation ainsi que les dates d'inspections et d'interventions. L'état des infrastructures et les travaux à réaliser sont déterminés principalement à partir de rapports d'inspection produits par des firmes spécialisées. De plus, plusieurs kilomètres de conduites sont inspectés par caméra chaque année pour connaître l'état des infrastructures. Cependant, le visionnement des enregistrements n'a pas été réalisé de façon systématique; il ne l'est que lorsque des problématiques font surface afin de cibler les causes possibles.

La planification des travaux repose principalement sur le plan d'intervention. Cependant, ce plan et le mécanisme de priorisation en découlant reposent toujours sur les données de 2019, ce qui réduit l'efficacité de la planification et la priorisation des interventions. Le plan d'intervention de la Ville sert de base d'évaluation au MAMH quant à l'admissibilité des projets aux programmes d'aide financière gouvernementaux. Il en découle que les propositions de projets au PTI du Service du génie viseront donc soit les projets faisant l'objet d'une subvention ou ceux présentant une urgence d'agir.

Malgré l'absence de mise à jour formelle depuis 2019, les gestionnaires peuvent négocier et ajuster avec le MAMH le plan d'intervention en fonction des besoins ou des imprévus afin d'y intégrer certaines sections de conduites initialement non prévues. Un refus de subvention pour un tronçon diminue considérablement les chances qu'il fasse l'objet d'une intervention au PTI. Pour les travaux non inclus dans le plan d'intervention de 2019, le Service du génie estime à environ 50 % sa capacité à les faire reconnaître dans le cadre des programmes ministériels, notamment le programme de Transfert pour les infrastructures d'eau et collectives du Québec (TECQ).

Concernant les égouts plus précisément, le tableau-synthèse d'inspections de la Ville présente 1410 601 mètres de conduites, dont 474 903 mètres ont été inspectés depuis 2006, ce qui représente 34 % du réseau. Le restant, soit 66 % du réseau, n'a jamais fait l'objet d'inspections. Le plan d'intervention de 2019 contient des cotes d'état sur les tronçons; or, elles n'ont pas été mises à jour à la suite des inspections postérieures à 2019. Alors que les rapports d'inspection externes produisent une fiche par tronçon avec les problématiques soulevées, cette information ne fait plus l'objet de cote d'état permettant d'extraire et d'obtenir une situation générale de l'état du réseau sanitaire de la Ville. Cela limite d'autant plus la capacité de la Ville à extraire rapidement une analyse d'état par secteur, comme elle le fait actuellement avec son réseau routier.

Le MAMH recommande dans son *Guide d'élaboration d'un plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'eau potable, d'égouts et des chaussées* d'inspecter les conduites d'égouts qui auront 50 ans au cours des 10 prochaines années. Selon cette logique, la Ville devrait avoir inspecté, en 2025, 100 % des conduites datant d'avant 1975. Ces conduites d'avant 1975 totalisent 571 677 mètres, soit 40,5 % du réseau. En 2025, 360 235 mètres de conduites datant d'avant 1975 avaient été inspectés, soit 63 %. Les 211 442 mètres en retard d'inspection représentent donc 37 % des conduites sur lesquelles une inspection est recommandée et 15 % du réseau total.

Pour l'aqueduc, la situation est similaire. Après 2019, les cotes d'état n'ont pas été remises à jour. Les propositions d'investissement sont déterminées en fonction du nombre de bris par kilomètre et par année sur le réseau. Plus un tronçon demande des interventions, plus sa cote diminue et plus il devient justifié de remplacer la section de conduites visée. En somme, depuis le plan d'intervention de 2019, la planification des interventions se fait de manière informelle selon la connaissance que les responsables possèdent du réseau et des bris répertoriés dans la base de données.

Finalement, il n'y a pas d'analyse permettant de démontrer que le Service du génie a la capacité de réaliser les travaux qu'il a recommandés au PTI pour ce type d'infrastructure.

Constats

1

Les rapports d'inspection vidéo n'ont pas tous été analysés afin de documenter la nature des problématiques observées.

2

Les rapports externes ne donnent pas lieu à une mise à jour des cotes d'état des infrastructures.

3

Le plan d'intervention n'a pas été mis à jour depuis 2019, ce qui fait en sorte de priver la Ville de certaines subventions pour des travaux pouvant être prioritaires.

4

Il n'est pas possible d'évaluer de manière globale le degré de mise à jour de l'information détenue sur les actifs.

5

L'analyse de la capacité humaine du service à livrer les travaux planifiés est informelle et basée sur l'expérience empirique des individus.

Infrastructures de traitement de l'eau potable et des eaux usées

Les installations de production d'eau potable (usines de Chicoutimi, de Jonquière, d'Arvida et de Chicoutimi-Nord, ainsi que les puits de La Baie) font l'objet d'audits quinquennaux réalisés par des firmes externes spécialisées. De plus, plusieurs rapports techniques ont été produits, également par des firmes externes, pour plusieurs sites ou infrastructures du traitement des eaux. Ceux-ci incluent notamment des études de mise aux normes, des analyses environnementales, des études écologiques, des études de concept ainsi que des évaluations de la qualité de l'eau et de la vulnérabilité des sources.

Les rapports d'inspection sont utilisés pour déterminer les interventions à faire, mais ne permettent pas de constituer un tableau général de l'état des infrastructures. Un bilan comportant des cotes d'état est effectué grâce à la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable; toutefois, ces cotes sont générales et s'appliquent à l'ensemble d'une infrastructure plutôt qu'à ses différents composants. Des études plus détaillées sont réalisées afin de cibler la nature des travaux à réaliser. Les interventions sont documentées dans plusieurs types de documents et, selon leur criticité, feront l'objet d'une évaluation et d'une proposition de projet au PTI. La documentation fait davantage référence à « ce qu'il y a à faire » sans décrire l'état des différentes composantes des infrastructures, pour en suivre subséquemment l'évolution.

Enfin, un fichier de coordination et de suivi des projets est maintenu par le Service du génie. Ce document centralise les informations clés pour chaque projet, dont le nom du chargé de projet, le budget alloué ainsi que le statut d'avancement. Ce fichier ne comporte pas d'analyse touchant la mobilisation annuelle des ressources humaines nécessaires à la réalisation des projets.

Constats

1

Il n'a pas été possible de constater l'état des composantes des infrastructures, seulement des cotes générales, des actions et des travaux à réaliser.

2

L'information est disséminée dans plusieurs fichiers et documents

3

Nous n'avons pas pu retracer d'analyse de criticité pour chaque actif permettant de déterminer les répercussions d'un bris sur les services à la population.

4

L'analyse de la capacité humaine du service à livrer les travaux planifiés est informelle et basée sur l'expérience empirique des individus.

Pour les pistes cyclables, l'inventaire inclut la localisation, la longueur par type de piste, ainsi qu'un indice de dégradation allant de 0 à 10. Une auscultation complète a été réalisée à l'été 2020 à l'aide d'un véhicule électrique avec captation d'images et enregistrement par odomètre. Cependant, aucune donnée sur la date de remplacement ou de prochaines inspections n'a été retracée.

Le service dispose d'un logiciel pour la gestion des parcs et des espaces verts. Ce logiciel permet de documenter notamment le lieu, l'état et les types d'infrastructures, tels les balançoires et les carrés de sable. Ce logiciel permet également de faire des demandes d'intervention pour modifier une aire de jeux ou un terrain de sport, notamment. Par exemple, pour une aire de jeux, la demande inclut l'état général, la priorité d'intervention, l'accessibilité universelle, la mise à niveau nécessaire, le coût de la mise à niveau et la valeur de remplacement. Pour la planification des projets, la Ville s'est dotée⁶ du Plan directeur des parcs 2020-2035. L'objectif est d'établir une vision collective de l'aménagement des parcs, autant pour les infrastructures existantes que pour les projets de développement. Ce document inclut un plan d'action visant à répondre à différents objectifs et orientations que s'est donnés la Ville. Il n'y a cependant pas de documents permettant de faire le lien entre les propositions d'investissement et leur contribution aux objectifs du plan directeur. Lors de nos discussions, nous avons aussi pu relever une certaine confusion et complexité de gestion du fait qu'un parc se voit divisé en composantes sous la responsabilité de plusieurs services, ce qui rend plus difficile l'appréciation générale de l'état de ce type d'infrastructure.

L'inventaire des panneaux de signalisation est disponible dans un fichier Excel. Celui-ci comprend la localisation des panneaux (par rue), leur type ainsi qu'une codification de leur état classée en trois catégories : bon, passable ou mauvais. Les dates de remplacement et d'inspection ne sont pas documentées. Une auscultation complète du réseau a été réalisée en 2022. Un mandat est prévu en 2025 ou 2026 pour mettre à jour l'inventaire et améliorer la qualité des données disponibles.

Pour tous ces actifs, il n'y a pas de démonstration permettant de savoir si le Service du génie est en mesure de réaliser l'ampleur des investissements qu'il recommande pour ces types d'infrastructures.

Constats

1

Les plans d'inspections varient beaucoup pour ces types d'actifs, ceux-ci étant davantage élaborés en fonction du jugement plutôt qu'avec une réelle planification documentée.

2

La planification des travaux est davantage centrée sur les investissements à réaliser à l'an 1 du PTI. Il n'y a pas de plan d'investissement documenté sur plusieurs années.

3

Il y a peu d'objectifs et de cibles, et le lien entre les investissements annuels proposés au PTI et ces objectifs et cibles n'est pas fait.

4

L'analyse de la capacité humaine du service à livrer les travaux planifiés est informelle et basée sur l'expérience empirique des individus.

⁶ https://ville.saguenay.ca/files/medias/La-ville-et-vie-démocratique/Publications/Plans/saguenay_plan_directeur_parcs_web.pdf

SERVICE DES IMMEUBLES ET ÉQUIPEMENTS MOTORISÉS

Le Service des immeubles et équipements motorisés tient un inventaire complet de ses actifs. Il a des employés affectés à la planification et à la gestion des projets et des travaux. Ayant dernièrement relevé un besoin d'améliorer sa planification et sa gestion de projets, il a entrepris la mise en place d'une approche BIM (*Building Information Modeling*).[•] Il a visité d'autres grandes villes afin de s'inspirer des meilleures pratiques dans le secteur.

Équipements motorisés

Pour les équipements motorisés, les données sont enregistrées dans un logiciel GMAO (gestion de la maintenance assistée par ordinateur) accompagné de suivis Excel. Les informations disponibles incluent le responsable de l'équipement, les dates de mise en service, d'inspection et de remplacement (retrait) ainsi que la durée de vie utile. L'état de l'équipement est documenté lors des entretiens préventifs et des réparations ponctuelles, ce qui permet d'obtenir un historique d'interventions. Il est à noter que la transition vers un nouveau GMAO est en cours, avec une intégration progressive des données. Les informations concernant la valeur de remplacement sont estimées à partir de l'historique d'achats ou encore des demandes de prix aux fournisseurs.

Les priorités de remplacement sont identifiées en fonction de l'état des équipements, de leur âge, de leur durée de vie, du kilométrage et des demandes des services utilisateurs. Le service a établi des cibles internes de maintien en fonction de la durée de vie moyenne des équipements. Par exemple, une auto-patrouille de police aura une durée de vie de trois ans, car elle doit être remplacée après 200 000 km, alors qu'elle fait en moyenne 70 000 km par année. Lorsque le service applique chaque cible à chaque équipement, il estime, fin 2024, qu'un investissement immédiat de 22 millions de dollars serait nécessaire pour respecter ses cibles internes. Le budget annuel alloué au service dans le programme triennal d'immobilisations au cours des trois dernières années a été de 8 millions de dollars.

Le tableau suivant démontre le niveau de désuétude qui prévaut en 2024 selon les critères internes du service.



Le BIM, ou modélisation de l'information du bâtiment, est un processus fondé sur la création et la gestion de représentations numériques des caractéristiques physiques et fonctionnelles d'un bâtiment. Cette approche permet de centraliser toutes les informations relatives à un projet, facilitant ainsi la planification, la conception, la construction et la gestion des ouvrages tout au long de leur cycle de vie.

Catégorie de véhicules	Nombre de véhicules	Valeur de remplacement	Nombre de véhicules excédant leur durée de vie	Valeur de remplacement des véhicules désuets	% de désuétude selon les \$
Véhicules légers (3 000 kg et moins)	228	11 519 513,54 \$	51	2 172 430,00 \$	18,9 %
Véhicules lourds (plus de 3 000 kg)	149	43 556 257,21 \$	42	11 861 420,00 \$	27,2 %
Civil	140	32 976 464,36 \$	29	7 765 000,00 \$	23,5 %
Entretien	61	1 650 754,04 \$	7	70 745,00 \$	4,3 %
Récréatif	34	688 344,47 \$	8	144 000,00 \$	20,9 %
Remorques	112	1 600 458,82 \$	28	347 500,00 \$	21,7 %
Total	724	91 991 792,44 \$	165	22 361 095,00 \$	24,3 %

Pour déterminer les investissements à présenter au PTI, le service évalue chaque équipement afin de ne soumettre que ce qui est le plus critique. Dans le présent cas, il faut donc retirer 14 millions des besoins actuels, déterminés selon des critères internes. En discutant avec le service, nous avons constaté que les investissements retirés ne font pas l'objet d'une communication quant aux risques que l'organisation assume, et ce, à plus haut niveau. De plus, comme les cibles ont été établies à l'interne, nous ne pouvons être en mesure de confirmer si l'investissement immédiat de 22 millions est représentatif des besoins réels.

Constats

1

L'écart entre les besoins et la capacité financière n'est pas analysé. Ainsi, la Ville n'est pas en mesure d'évaluer le risque auquel elle fait face ni de se prononcer sur ce dernier.

2

La gestion des données menant au scénario d'investissements présenté au PTI repose surtout sur un employé professionnel, plaçant le service en situation de dépendance face à une seule personne.

3

Les cibles étant internes et n'ayant pas fait l'objet d'une approbation de la Ville, le service peut ne pas communiquer une information juste ou ne pas répondre aux attentes de la gouvernance.

4

Les actifs faisant l'objet d'un investissement ou d'un remplacement ne sont connus que pour l'an 1. Les investissements nécessaires à moyen terme sont connus de manière informelle par l'employé-cadre gestionnaire du service.

Immeubles

Pour les immeubles, la documentation est complète, avec un inventaire des actifs incluant des données sur leur état. Les informations reliées à leur état sont enregistrées dans un logiciel GMAO qui fait office de base de données. Ce sont 132 bâtiments plus importants qui y sont notamment documentés, incluant toutes les composantes internes et externes associées. L'information disponible inclut la localisation, l'unité opérationnelle utilisant l'immeuble, l'état, les dates d'inspections (prévues et réelles) et un indicateur de réalisation. Les inspections effectuées par le service y sont également documentées ainsi que les composantes associées, l'état du bâtiment et les risques associés. La valeur de remplacement y est indiquée pour chaque immeuble et composante. Plusieurs employés sont sollicités afin de dégager les indices de vétusté des immeubles.

Les travaux à réaliser sont documentés lors des inspections préventives, ce qui permet facilement d'identifier ceux à prioriser et de les intégrer au PTI. Pour chaque projet, une fiche appelée « analyse de besoins » est remplie décrivant la problématique rencontrée, le besoin identifié, les solutions possibles, les coûts associés, la solution retenue et, finalement, le résultat attendu. Des signatures en lien avec les niveaux d'autorisation nécessaires sont aussi incluses. Nous avons pu retracer les travaux sur lesquels les budgets de maintien du PTI seront investis.

Sur un total de 132 immeubles d'importance, 33 ont été inspectés de façon complète et disposent d'un niveau détaillé d'informations, représentant ainsi 25 % des immeubles d'importance. Un plan d'inspection est en place au sein du service, avec des objectifs annuels visant à augmenter progressivement ce taux de couverture. Ainsi, bien que le système en place fournisse toute l'information nécessaire pour prioriser efficacement les interventions, la faible couverture d'inspections sur l'ensemble des immeubles limite la capacité du service à s'assurer que ces priorisations tiennent compte de l'état global du parc immobilier. Le fait que le service n'ait pas d'analyse lui permettant d'évaluer sa capacité humaine à réaliser ses projets et ses inspections est un facteur qui nuit à la progression rapide des inspections.

L'enveloppe de maintien du PTI pour cette catégorie d'actifs est relativement fixe d'année en année, à l'exception des projets de réfections majeures présentés distinctement au PTI. Le service doit donc réévaluer les priorités et les travaux prévus afin de les faire « rentrer » dans l'enveloppe prédéterminée. Cela crée nécessairement un écart entre les besoins identifiés et la proposition d'investissement proposée.

Finalement, il y a peu de liens entre les besoins identifiés sur les actifs et les programmes d'aide potentiels. Ainsi, lorsque des programmes de subventions prévalent, il existe un risque que le déclencheur du projet soit l'aide financière plutôt que la priorisation du besoin.

Constats

1

Vu le faible taux de couverture d'inspections, il y a un risque que certaines priorisations des besoins en investissements se fassent en fonction de problèmes apparents plutôt que de problèmes réels.

2

Advenant une couverture d'inspections complète de tous les immeubles, ce type d'actif deviendra sans doute celui où l'information de gestion sera la plus achevée au sein de la Ville.

3

L'analyse de la capacité humaine du service à livrer les travaux planifiés est informelle et basée sur l'expérience empirique des individus.

4

Le budget général d'investissements pour les immeubles est déterminé en début de processus, et le service doit s'y conformer, ce qui ne favorise pas l'expression de l'ensemble des besoins et un choix optimal basé sur une analyse des risques de non-intervention.

5

Il y a un manque dans les outils permettant la veille des aides financières, ce qui peut contribuer à rater des occasions de subventions ou encore placer la Ville en situation de revoir ses priorités ou ses projets afin de respecter des critères en provenance de programmes de subventions.

SERVICE DES RESSOURCES INFORMATIONNELLES (INFORMATIQUE)

Le Service des ressources informationnelles s'est doté d'un comité de gestion de projets qui analyse et structure ses besoins et ses investissements. Des réunions avec tous les principaux gestionnaires sont tenues sur une base régulière afin que tous soient arrimés dans les plans d'action à réaliser. Ils se sont également dotés de cibles internes de maintien d'actifs.

Postes de travail et équipements de bureau

Le Service des ressources informationnelles utilise le logiciel C2 Atom pour la gestion des équipements informatiques individuels. Ce logiciel agit à la fois comme base de données pour maintenir l'inventaire et comme billetterie pour gérer les problèmes et les demandes d'entretien. L'inventaire contient des informations sur l'utilisateur, la date d'achat et, par calcul, la date de remplacement estimée. Pour connaître l'état de l'équipement, il est possible de consulter les requêtes effectuées sur la billetterie concernant les problèmes et la documentation associée. Le service utilise le Centre d'acquisitions gouvernementales pour connaître les prix négociés des équipements.

Le service s'est doté d'une directive interne sur la pérennité des équipements informatiques qui identifie pour chaque type d'équipement une cible de remplacement. Par exemple, un ordinateur portable et une station d'accueil ont une cible de remplacement de 5 ans, tandis que les tablettes endurcies ont une cible de 6 ans. À partir de la date d'acquisition des équipements et de cette cible, le service est alors en mesure de cibler les équipements à remplacer. En parallèle, il compile, par l'entremise de la billetterie C2 Atom, les problématiques et activités de réparation effectuées, ce qui lui permet d'ajuster les équipements à remplacer selon les besoins. En effet, un ordinateur portable de moins de 5 ans d'utilisation, mais qui a fait l'objet de plusieurs réparations en cours d'année pourrait être priorisé, malgré qu'il n'ait pas atteint son âge de remplacement.

Les besoins de remplacement sont évalués selon une répartition moyenne par année. Par exemple, pour les ordinateurs et les tours, la Ville en possède environ 1350, avec une cible de remplacement de 5 ans. En conséquence, nous évaluons à environ 275 le nombre d'ordinateurs à remplacer annuellement. Le service fera un tri et sélectionnera 275 portables parmi les plus vieux pour procéder à leur remplacement. Nous constatons en revanche qu'il n'y a pas d'analyse pour savoir si le parc d'ordinateurs est à jour, autrement dit quel est le pourcentage d'appareils qui se situent à l'intérieur de la durée de vie utile de 5 ans. Ainsi, alors que des cibles internes ont été définies, il n'y a pas d'analyse permettant d'en évaluer le niveau de conformité. En conséquence, la stratégie d'investissement proposée ne permet pas une corrélation adéquate en fonction des cibles et des besoins déterminés à l'interne.

Il faut cependant souligner que, depuis la fin 2024, le service a mis en place un module d'entrepôt de données du logiciel C2 Atom qui permet d'effectuer des requêtes et de transférer les résultats dans Excel à même son logiciel de gestion des actifs. Grâce à ce module, le service sera maintenant outillé pour produire ce genre d'analyse dans le futur.

À partir de la liste de l'ensemble des équipements, nous avons effectué une requête, ce qui nous a fourni un total de 1587 actifs de divers types. Les actifs datant de plus de 6 ans, soit avant 2019, sont au nombre de 290. Un simple pourcentage (290/1587) nous permet donc de constater qu'en termes de nombre d'appareils, afin de se conformer à la politique interne du service, le déficit de maintien à rattraper est de 18,2 %. Ce résultat est cohérent avec l'objectif de 20 % d'investissements annuel.

Constats

1

L'intégration de l'outil d'entrepôt de données permettra au service d'intégrer sa gestion avec ses objectifs internes afin d'étoffer ses suivis et ses redditions de comptes.

2

Les cibles sont internes et n'ont pas fait l'objet d'une stratégie ni d'une orientation provenant de la gouvernance de la Ville.

Architecture, solutions technologiques et cybersécurité

Pour les serveurs, les logiciels et les équipements qui soutiennent l'infrastructure technologique de la Ville, le service documente les mises à jour à effectuer, l'équipement à remplacer ou à mettre à niveau, ainsi que trois dates pour le remplacement. Ces dates sont la fin de vente de l'équipement, la fin du soutien technique et, finalement, la fin de vie physique. Dans la majorité des cas, le service utilisera la date de fin du soutien technique comme référence pour le remplacement.

Les types d'équipements sont ensuite extraits manuellement du système de gestion des actifs dans un tableur Excel et sont appariés avec les différentes fins de vie par modèle. Cet exercice permet ensuite au service de déterminer le type d'équipement, le modèle et le nombre à remplacer pour les trois prochaines années. Le responsable de l'architecture fera ensuite une analyse de risques afin de répartir ceux-ci en fonction des besoins et des solutions disponibles. Les sommes demandées ne sont pas fixes et varient d'une année à l'autre en fonction des besoins du service.

Nous constatons que ces équipements n'ont pas de cibles autres que des dates de fin de service. Le gestionnaire responsable indique qu'il existe une volonté de développer des indicateurs de performance (KPI) afin que les besoins soient évalués sur plus d'une base et qu'ils soutiennent la gestion des achats et l'utilisation de ces actifs. Actuellement, le tableur Excel comparant les modèles d'actifs avec leur fin de vie technique présente un onglet par type d'équipement. Comme chaque équipement est géré par un conseiller différent, chaque onglet Excel utilise une structure et une présentation différentes de l'information de gestion produite.

Il faut cependant noter que la mise en place, fin de 2024, du module d'entrepôt de données du logiciel C2 Atom permettra d'extraire des informations directement de la base de données en ce qui a trait aux équipements. Le service pourra donc inscrire ses dates de remplacement dans son logiciel de gestion et en extraire les informations par type d'équipement et par modèle dans un format uniforme. Cela diminuera le risque d'erreurs humaines et permettra de produire des analyses globales contenant plus d'un type d'équipement sur des bases comparables. Ultiment, l'information de gestion permettant d'évaluer les investissements requis pour les trois prochaines années s'en trouvera améliorée.

Pour la cybersécurité, le service gère les interventions en mode projets en se basant sur un rapport de KPMG daté de 2022. Basé sur une analyse de risques, ce rapport définit le niveau de maturité de l'organisation et présente des initiatives et projets à mettre en place pour renforcer la cybersécurité de la Ville. Le service a développé une planification avec échéancier pour la réalisation des actions proposées. Un suivi des actions prévues et réalisées est tenu à jour. La réalisation de la majorité des interventions est prévue d'ici la fin de 2027. De plus, des analyses et des tests d'intrusion sont effectués régulièrement, ce qui permet de bonifier et d'ajuster la liste des initiatives à mettre de l'avant.

Afin de suivre ces travaux, le service a mis en place un comité de sécurité de l'information, de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. Ce comité, composé de membres de différentes directions, est responsable de la gouvernance globale de la sécurité au sein de l'organisation et approuve les différentes politiques et stratégies à mettre en place.

Comme le bilan de santé propose des actions fixes dans le temps, il existe un risque que la planification de la cybersécurité de la Ville soit limitée au plan de travail et à l'échéancier des actions à réaliser. Ainsi, dans cette situation, la Ville ne peut voir au-delà de 2027. Il devient donc important de planifier la mise à jour de ce bilan sur une base régulière afin de conserver une vision stratégique des actions à poser au cours des trois prochaines années. Le service nous signifie qu'il est prévu de renouveler ce bilan sur une base régulière. Nous avons pu analyser une documentation présentant les investissements à réaliser au cours des prochaines années ainsi que les besoins financiers et humains nécessaires à leur réalisation.

Constats

1

Le fait de définir un remplacement d'équipements selon une date de fin de soutien peut ne pas être indicatif des besoins réels de l'organisation, surtout dans un environnement aussi changeant que les technologies de l'information.

2

L'intégration de l'outil d'entrepôt de données permettra au service d'intégrer sa gestion à ses objectifs internes afin d'étoffer ses suivis et ses redditions de comptes.

3

La planification des interventions en cybersécurité est basée sur un rapport de consultant externe; or, il n'y a pas de plan documenté permettant de maintenir cette planification dans un horizon à moyen terme.

SERVICE D'HYDRO-JONQUIÈRE

Le Service d'Hydro-Jonquière n'a pas d'inventaire formel pour ses actifs. Certaines informations sont toutefois disponibles sous différents formats selon les actifs. Pour la planification des travaux et la gestion de projets, le service a mis en place un plan d'action pour suivre les projets en cours, avec un responsable attribué à chaque projet. Le service vise également à développer, par famille d'actifs, un plan 0 à 5 ans de maintien d'actifs.

Barrages et production d'électricité

Hydro-Jonquière a comme obligation de se conformer à différentes lois, notamment la Loi sur la sécurité des barrages. Des critères y sont définis, permettant au service de déterminer les inspections et le niveau d'entretien requis annuellement afin de conserver une infrastructure conforme. Pour ce faire, Hydro-Jonquière mandate plusieurs professionnels qui émettent, une à plusieurs fois par année, des rapports d'inspection expliquant l'état d'une portion de l'infrastructure (béton, alternateur, etc.) et les actions recommandées. Les parties de l'actif qui ne sont pas données sous contrat sont évaluées par le personnel technique interne du service.

La Ville possède neuf barrages et digues à forte contenance, dont trois producteurs d'hydroélectricité gérés par Hydro-Jonquière et six digues gérés par le service du génie, ainsi que quatre barrages à faible contenance. Nous avons demandé au service de nous fournir les rapports utiles à la gestion des infrastructures. Nous avons obtenu 12 rapports comportant diverses activités d'inspection pour différentes composantes des barrages. Ces rapports constituant des exemples, nous n'avons pas demandé la totalité de ceux-ci. La consultation des 12 rapports nous a cependant permis de relever que l'information sur une infrastructure est disséminée à plusieurs endroits.

Nous constatons donc que le service ne rassemble pas l'information recueillie. En d'autres mots, nous n'avons pas pu retracer un document présentant l'ensemble de l'information sur l'état d'un barrage et de ses composantes. Hydro-Jonquière reçoit ses rapports d'inspection et prévoit ses interventions à la pièce. Il semble donc difficile pour les gestionnaires d'avoir un regard complet de l'état des infrastructures. Cette compréhension est certes dans l'esprit des gens travaillant dans le service, mais peut difficilement être communiquée à l'heure actuelle à d'autres services ou à du personnel de relève.

Ces types d'infrastructures étant très normés, la planification des interventions en est grandement inspirée. Le service s'est doté de procédures d'entretien préventif pour les composantes sous sa gestion, l'objectif étant de maintenir le fonctionnement et la capacité de production des actifs. Cette approche a cependant le défaut de laisser peu de place à l'amélioration des infrastructures.

Comme la gestion des infrastructures est basée sur une réponse aux bris et à la continuité des opérations, le service n'a jamais réellement eu l'habitude et les ressources pour se doter d'une veille des aides financières possibles, ce qui peut faire perdre à la Ville des possibilités d'économies substantielles. L'absence d'analyse formelle de capacité à réaliser les projets nuit également à la planification des ressources pour des tâches autres que techniques.

Constats

1

Le service est davantage axé sur des interventions techniques pour se conformer aux lois et règlements, ce qui influence donc sa capacité à développer une stratégie de gestion et à proposer une vision d'investissement à moyen terme.

2

Les outils en place permettent la planification des interventions d'entretien et de maintien, mais ne permettent pas d'avoir une vision d'ensemble de l'actif, de son état et de ses possibilités.

3

Le service n'a pas de processus lui permettant de faire une veille des aides financières disponibles afin de pouvoir arrimer ses besoins aux occasions de financement.

4

Il existe peu de place pour s'interroger sur l'offre de services et les occasions de développement.

5

L'analyse de la capacité humaine du service à livrer les travaux planifiés est informelle et basée sur l'expérience empirique des individus.

Réseau de distribution d'électricité

Le réseau de distribution regroupe l'ensemble des infrastructures électriques, incluant un poste de transformation, les transformateurs, les lignes de distribution et les poteaux. Des inventaires sont maintenus, et les actifs sont documentés à l'aide de l'outil JMAP. Des fiches techniques et des données de fonctionnement partielles appuient l'entretien et la planification. Toutefois, comme pour d'autres catégories, les données sur l'état des actifs et les échéanciers de remplacement sont peu documentées. La fréquence des inspections est mentionnée dans les fiches d'entretien.

Pour cibler les interventions à effectuer, le service extrait une liste des équipements à partir de l'inventaire afin de trier ceux-ci par date de mise en fonction. Le service détermine ensuite les remplacements et les entretiens à réaliser selon le jugement des employés qui procèdent à l'analyse. Le tableau produit ne permet pas de cibler directement les infrastructures devant faire l'objet d'une intervention, et les critères de sélection sont multifactoriels et informels, le tout étant fonction du jugement de l'employé réalisant l'exercice. Par exemple, nous réalisons que 200 poteaux de distribution électrique devraient être changés par année; or, en 2024, environ 100 poteaux l'ont été. Selon le registre de la Ville, les poteaux devant subir un retraitement pour les années 2023 et les précédentes étaient au nombre de 649 sur un total de 12 897 poteaux enregistrés. Nous constatons donc qu'un retard de maintien est en train de se créer à cet égard, ce qui concorde avec les propos du service. En effet, le service est conscient qu'il devrait en faire davantage annuellement, mais n'est pas inquiet quant à la santé du réseau actuellement. Il nous a cependant signifié que, si les objectifs de remplacement continuent de ne pas être atteints au cours des prochaines années, les risques en lien avec le maintien et la continuité du service hydro-électrique s'en trouveront augmentés.

Constats

1

L'analyse des investissements à réaliser est informelle et basée sur une information partielle.

2

Le service ne parvient pas actuellement à atteindre ses objectifs internes, ce qui crée depuis quelques années un déficit de maintien.

3

Le service utilise un entrepreneur pour le remplacement des poteaux de distribution électrique, et cet entrepreneur semble avoir une certaine latitude au regard de l'ordre et de la priorité à accorder aux interventions prédéterminées par le service (les 200 poteaux ciblés).

4

Les informations sont contenues dans un fichier Excel, et il n'y a pas de suivi ni de mise à jour en continu de l'information. L'analyse de priorisation est refaite chaque année.

Feux de circulation

Les feux de circulation sont documentés dans une base de données du logiciel JMAP, ce qui permet de voir leur position géographique. En revanche, nous notons que les données relatives à l'état des équipements et aux dates de remplacement sont absentes ou incomplètes. Bien qu'il existe une fiche d'entretien préventif, la fréquence des inspections et le détail des interventions ne sont pas précisés de manière uniforme dans les documents disponibles.

Les demandes d'interventions à réaliser et les besoins identifiés (réparations, remplacements, etc.) sont documentés par un gestionnaire dans un fichier OneNote partagé avec les équipes sur le terrain, et les priorités y sont indiquées. Ce document est constitué de problématiques ou d'incidents « connus » du personnel. Si un feu de circulation n'a pas eu de problème au cours des dernières années, il ne sera pas considéré, puisqu'il est fonctionnel. Les choix d'interventions découlent du jugement de l'équipe de travail, qui priorisera l'aspect sécurité avant toute chose. Cette évaluation reste somme toute informelle et soumise à l'appréciation du gestionnaire qui l'effectue.

De plus, les remplacements et les nouveaux investissements sont sujets à une règle non écrite où chaque arrondissement doit faire l'objet d'une intervention en lien avec cet actif, et ce, malgré le fait que leur nombre ne soit pas réparti uniformément sur le territoire. Cette répartition est de 92 feux de circulation à Chicoutimi, 77 à Jonquière et 16 à La Baie. Cette façon de procéder risque avec le temps de créer une cote d'état exemplaire à La Baie et un déficit de maintien à Jonquière et à Chicoutimi. Cela est validé par le fichier de signalement de bris et d'interventions à réaliser en date de mars 2025. Le tableau ci-dessous résume la situation :

Arrondissement	Réparations mineures	Réparations majeures
Chicoutimi	34	8
Jonquière	2	6
La Baie	0	0

Le nombre d'interventions et de réparations est normalement directement lié à la cote d'état de l'actif. Ainsi, il n'est pas surprenant de voir qu'il n'y a aucune intervention prévue pour l'arrondissement de La Baie. Selon le service, il devrait y avoir davantage de ressources accordées aux feux de circulation. Le fait qu'il n'y ait pas d'analyse de capacité humaine permettant de déterminer la réponse aux besoins de l'infrastructure nuit aussi à l'établissement d'une planification d'une main-d'œuvre efficace.

Constats

1

Il n'y a pas de stratégie d'investissement ni de cibles, les priorisations d'investissements étant faites sur la base des problématiques signalées. Il n'y a pas de cibles, ni d'attentes à rencontrer, ni de cote d'état globale sur l'ensemble de ces actifs.

2

Nous dénotons un retard de maintien des actifs qui s'accumule d'année en année en raison d'une répartition des ressources et des effectifs par arrondissement plutôt que selon les besoins.

3

Ces dernières années, le service a mobilisé beaucoup de ressources pour programmer et reprogrammer des feux de circulation à la suite de projets de développement de mobilité urbaine. Les ressources humaines n'ayant pas été planifiées en conséquence, le tout s'est fait au détriment du maintien des infrastructures de signalisation.

4

L'analyse de la capacité humaine du service à livrer les travaux planifiés est informelle et basée sur l'expérience empirique des individus.

Répercussions et recommandations

À la suite des constats énumérés ci-dessus, il est possible de dégager des tendances générales qui méritent d'être approfondies et sur lesquelles des recommandations peuvent être formulées afin de proposer des solutions aux défis et aux obstacles rencontrés.

CADRE DE GESTION DES ACTIFS

Il n'existe pas de cadre explicite de gestion des actifs, ce qui faciliterait notamment la traduction des besoins en projets à soumettre à l'exercice du PTI. Cette analyse, souvent implicite, devrait être ancrée dans des paramètres de gestion des actifs bien définis, avec des cibles de performance et un encadrement clair.

Nous constatons que certains services cherchent, dans leurs choix de projets déposés au PTI, à respecter une enveloppe budgétaire qui leur est octroyée en fonction d'une vision d'ensemble de la capacité de la Ville et d'un certain équilibre à maintenir dans les investissements envisagés. Cette approche n'incite pas les services à obtenir une connaissance et à communiquer l'ensemble des besoins liés aux actifs dont ils sont responsables.

Dans les faits, cette situation a développé une pratique de gestion ascendante, où les services développent leurs propres stratégies et cibles pour justifier les investissements à proposer à la gouvernance. Comme il n'existe pas de cadre de gestion pour les actifs, les propositions des services ne peuvent s'inspirer d'objectifs organisationnels clairs et cohérents. L'absence d'un tel cadre ne permet donc pas de lier les attentes de la gouvernance avec les stratégies proposées par les différents services de la Ville.

Il nous apparaît comme essentiel que la Ville se dote d'un plan de gestion des actifs lui permettant de fixer ses attentes autant en maintien de ses actifs qu'en termes de niveau de service attendu. À cet égard, la Ville a voté la résolution VS-CM-2024-699 le 5 novembre 2024 signifiant son engagement à élaborer et à mettre en œuvre un plan de gestion des actifs afin d'optimiser la gestion de ses actifs municipaux.

Cet engagement est une réponse à l'initiative du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, qui demande aux villes de mettre en place un plan de gestion des actifs en eau (PGA-eau) afin de profiter de certains incitatifs financiers dans le cadre du programme PRIMEAU. Que la Ville de Saguenay ait pris la décision d'étendre ce plan à l'ensemble de ses actifs plutôt que de le limiter seulement à ses infrastructures en eau est une initiative porteuse. Pour les fins de la planification des investissements de la Ville, les recommandations suivantes devraient être incluses dans le plan de gestion des actifs :



RECOMMANDATIONS À LA DIRECTION GÉNÉRALE

3

Superviser la mise en place d'un plan de gestion des actifs au sein de la Ville en y définissant des cibles et des attentes en termes de maintien et de développement d'actifs afin de formaliser le tout au sein de l'organisation.

4

Produire éventuellement un document, lors de la présentation du PTI, permettant de faire le lien entre les recommandations d'investissement et les cibles du plan de gestion des actifs afin que la gouvernance puisse évaluer la façon dont l'administration propose de répondre aux objectifs organisationnels.

Afin de bien évaluer les propositions et les scénarios d'investissements, il importe de détenir de l'information sur les besoins de l'organisation ainsi que sur la capacité financière et humaine de celle-ci à réaliser des projets. L'écart entre les besoins nommés et la capacité organisationnelle représente un risque que la gouvernance doit évaluer afin de mesurer le degré de risque auquel l'organisation fait face.

Nous constatons que l'évaluation de ce risque ne fait pas l'objet d'une analyse formelle, faute d'attentes claires pour guider la présentation des besoins et des répercussions afin de réaliser ou non un projet. L'exemple soulevé dans la section portant sur les équipements motorisés a démontré la manifestation de cette situation en début de processus de priorisation. Une autre situation, celle-ci en fin de processus, permet aussi d'en illustrer les répercussions.

En 2024, après avoir constaté que l'agrile du frêne était présent au Saguenay, la Ville a élaboré un plan d'action afin de freiner sa progression. Le Service des travaux publics a proposé une intervention sur 5 à 7 ans au PTI totalisant près de 7,5 M\$ ventilés ainsi :

Budget d'intervention pour l'agrile du frêne			
Abattage	Essouchage	Plantation	Total
3 191 934 \$	2 243 737 \$	1 988 636 \$	7 424 307 \$

Il a été recommandé au PTI 24-25-26 d'investir 2,8 M\$. De ce montant, 2 M\$ étaient prévus afin de faire face au principal enjeu qu'est le reboisement, car les commandes d'essences peuvent prendre 3 ans avant d'être livrées. Les 800 000 \$ restants visaient le début des interventions d'abattage et d'essouchage pour 800 arbres.

Lors de l'analyse du PTI par la gouvernance, il a été décidé de réduire le budget de 2,8 M\$ à un montant de 500 000 \$. Une explication des impacts d'une telle diminution a été communiquée aux élus par l'administration lors de la séance de travail du PTI, ce qui n'a pas permis de faire modifier la décision. Le PTI a donc été voté avec un budget alloué de 500 000 \$ pour ce projet en 2025.

Quelques mois plus tard, lors d'une rencontre de la Commission des travaux publics, le Service des travaux publics a signifié que le budget autorisé ne permettrait que de couper les arbres, mais qu'il était insuffisant pour retirer les souches et replanter des arbres, ce qui allait créer un effet visuel important dans certains secteurs de la Ville. L'administration a livré une présentation expliquant les tenants et aboutissants de cette diminution aux élus. Nous avons consulté la présentation PowerPoint produite le 21 novembre 2024. Bien que l'intention de l'administration soit de demander aux élus de réviser leur position, celle-ci ne contient pas de recommandations ni d'explications claires quant aux répercussions potentielles de conserver le budget actuel du projet. Nous ne pouvons que présumer que ces explications ont été données verbalement.

Suivant cette présentation, le comité exécutif a voté un budget supplémentaire de 900 000 \$ (VS-CE-2025-135) afin d'augmenter le niveau des travaux, soit 500 000 \$ pour l'essouchage et 400 000 \$ pour la plantation en 2026. Cette décision a cependant eu pour effet de retarder les commandes de nouvelles essences d'arbres à replanter et de diminuer le choix des essences d'arbres disponibles pour 2025.

Le tout illustre l'importance pour la gouvernance de bien comprendre et évaluer le risque qui existe de ne pas combler certains besoins lorsque la capacité financière de la Ville ne permet pas de les combler tous.



RECOMMANDATION À LA DIRECTION GÉNÉRALE ET AUX SERVICES GESTIONNAIRES D'ACTIFS

5

S'assurer que les écarts entre les besoins identifiés et le montant d'investissement proposé au PTI sont communiqués à la direction générale et à la gouvernance, et que les risques découlant de ces écarts sont compris et évalués par les parties prenantes.

CADRE DE GOUVERNANCE DES PROJETS D'INVESTISSEMENT

Certains services effectuent des inspections préventives et possèdent des bases de données bien alimentées, tandis que d'autres se fondent encore sur des rapports ponctuels ou des inventaires partiels. De plus, certains plans d'intervention, pourtant essentiels à la planification, n'existent pas ou n'ont pas été mis à jour depuis plusieurs années, comme c'est le cas pour les réseaux d'aqueduc et d'égout. Ce manque d'uniformité dans la documentation et l'analyse des besoins nuit à la comparabilité entre les projets, fragilise l'exercice de priorisation et complique l'optimisation des ressources allouées.

La planification repose encore largement sur des outils manuels, comme les fichiers Excel, utilisés séparément par chaque service. Cette fragmentation limite la capacité à croiser les données, à assurer un suivi consolidé et à produire des extraits cohérents à l'échelle de l'organisation. Elle augmente également les risques d'erreurs, de redondance ou d'oubli dans la priorisation des projets, tout en ralentissant le travail d'analyse.

Dans ce contexte, le Service du génie a embauché une firme externe pour se faire aider dans sa planification et sa gestion de projets. Le Service des immeubles et équipements motorisés a implanté une approche BIM, et le Service des ressources informationnelles a mis en place un comité de gestion de projets. Bien que nous soyons conscients que chaque service gère des actifs de nature différente, ces différences devraient se refléter dans les outils de travail et les critères d'évaluation, mais ne devraient pas donner naissance à des approches de gestion distinctes.

L'absence d'une méthodologie commune pour la présentation des projets au PTI nuit à la production d'extraits cohérents et interopérables, rendant difficile une lecture globale des priorités d'interventions. Enfin, la lourde dépendance au traitement manuel dans le cadre du programme triennal d'immobilisations (PTI), principalement à travers des tableaux Excel, fragilise l'ensemble du processus. Elle illustre les limites d'un système où la gestion des projets n'est pas suffisamment appuyée par des outils intégrés, augmentant les risques d'erreurs et de redondance tout en contribuant à une certaine opacité dans la priorisation.

La direction générale gagnerait donc à mettre en place un cadre de gouvernance clair et structuré pour la gestion des projets d'investissement, en s'assurant que chaque projet repose sur des critères objectifs liés à l'état des actifs, aux besoins du territoire et aux priorités stratégiques. De plus, il est essentiel d'amener des standards dans les méthodes et les outils utilisés entre les services afin de garantir une cohérence dans la planification et l'exécution des travaux. À cet égard, le développement de fiches de projets pourrait structurer les étapes clés : identification des besoins, niveaux d'autorisation, planification initiale et gestion des ressources.

Il est à noter que la direction générale a déjà entamé un travail quant à la mise en place de fiches de projets afin d'améliorer sa gestion.



RECOMMANDATIONS À LA DIRECTION GÉNÉRALE

6

Mettre en place une structure de gouvernance claire pour la gestion des projets d'investissement dans la ville et proposer des outils communs, comme les fiches de projets.

7

Communiquer le type d'information de gestion nécessaire à la prise de décisions organisationnelles aux services gestionnaires d'actifs afin que leurs outils et leurs méthodes de travail répondent aux besoins de la haute direction.

8

Mettre en place des mécanismes favorisant la communication interservices afin que les besoins communs puissent faire l'objet d'une stratégie commune.

INVENTAIRE DES ACTIFS

La Ville ne dispose pas d'un portrait d'ensemble fiable de ses actifs. Les inventaires sont souvent partiels, avec des données colligées de manière variable selon les types d'actifs. Bien que certains services disposent d'outils performants et structurés, d'autres fonctionnent encore avec des fichiers Excel parfois incomplets et dotés d'une information qui n'est pas à jour.

Cette disparité affecte non seulement la fiabilité de l'information, mais complique également la comparaison entre les actifs et les services. La valeur de remplacement, essentielle à l'analyse budgétaire, n'est pas systématiquement consignée, étant souvent obtenue ponctuellement selon les besoins. Bien que certaines adaptations soient nécessaires en fonction des spécificités techniques de chaque actif, une uniformisation claire des outils et des cibles s'impose afin de permettre une vision cohérente et transversale des interventions à l'échelle de la Ville.



RECOMMANDATIONS AUX SERVICES GESTIONNAIRES D'ACTIFS

9

Formaliser et faire approuver par la direction générale les directives de gestion des actifs internes des services ou en produire, le cas échéant.

10

Arrimer ces directives au plan de gestion des actifs afin que les cibles internes répondent aux objectifs stratégiques de la gouvernance énoncés dans ce plan.

CAPACITÉ ORGANISATIONNELLE

Il ressort de nos travaux que les services municipaux ne disposent généralement pas d'évaluations formelles de leur capacité à réaliser les projets inscrits au PTI. Lors des discussions et des entrevues menées, aucun service n'a pu nous présenter une telle analyse ni nous confirmer avoir réalisé un exercice structuré en ce sens.

Certains services, comme les ressources informationnelles, effectuent des analyses de répercussions des projets sur les budgets de fonctionnement à venir, notamment lors de l'implantation d'un nouvel outil informatique, mais ces évaluations demeurent principalement de nature financière. D'autres services procèdent à des estimations sommaires, par exemple en allouant un nombre de jours par semaine pour la planification ou l'exécution de projets, sans avoir de cadre formel ni rattacher la capacité aux besoins existants.

Le Service du génie, notamment, fait face à un dilemme constant entre les ressources allouées à la planification et celles affectées à l'exécution. La pression liée aux livrables entraîne parfois une réduction du temps accordé à la planification, afin d'en assurer l'exécution.

Ce compromis peut entraîner des risques importants en matière de dépassement de coûts et d'efficacité, et ainsi augmenter les délais de réalisation. Les projets retardés ou non réalisés s'accumulent et créent une augmentation des financements autorisés et non réalisés, situation qui est couverte plus amplement dans la partie IV du présent rapport, à la section sur le financement.

Finalement, à titre d'exemple, lorsque nous relevons l'ensemble des financements autorisés et non réalisés touchant l'asphaltage de 2019 à 2022, nous constatons qu'un peu plus de 18,5 M\$ de financement autorisé sont toujours disponibles. Or, 26 M\$ ont tout de même été prévus dans le PTI 24-25-26. Les effectifs de la Ville ont réalisé un peu plus de 25 M\$ de travaux en 2022. Ainsi, le retard accumulé constitue environ 74 % de la réalisation annuelle de 2022. En conséquence, comme la capacité de réalisation n'est pas établie, la Ville n'est donc pas en mesure d'ajuster les sommes et les projets qu'elle autorise en fonction de ce que les services peuvent réellement accomplir. La gestion administrative de la Ville est donc en constante surcharge de travail en ce qui a trait à sa gestion de projets.



RECOMMANDATION AUX SERVICES GESTIONNAIRES D'ACTIFS

11

Établir la capacité organisationnelle que possède le service à réaliser sa mission, analyser la façon dont les ressources sont déployées et tenir compte de cette capacité dans les recommandations d'investissement formulées à la direction générale et au conseil municipal.

En complément à la recommandation précédente, nous avons pu constater que la majorité des services dispose d'un seul professionnel attitré à la planification des besoins et des investissements. Dans certains cas, cette personne est soutenue par un technicien. Toutefois, tant le professionnel que le technicien sont généralement appelés à contribuer également à l'exécution et à la réalisation des projets, ce qui réduit considérablement le temps pouvant être consacré à la planification.

Par ailleurs, lors de nos entrevues avec les responsables de la planification des actifs et les directeurs de services, nous avons abordé la question de la continuité des opérations en cas d'absence prolongée de ces ressources clés. De manière générale, nous avons constaté que de telles situations entraîneraient des défis importants pour l'organisation, tant en termes de pression accrue sur les activités du service concerné que de la qualité des données à maintenir pour élaborer la planification des investissements.



RECOMMANDATION À LA DIRECTION GÉNÉRALE

12

Définir, en collaboration avec les services gestionnaires d'actifs, les standards d'information et de planification des investissements à atteindre pour chaque service et déterminer la capacité annuelle à allouer à la fonction de planification pour y arriver.

RECOMMANDATION AUX SERVICES GESTIONNAIRES D'ACTIFS

13

Familiariser plus d'une ressource en planification pour chaque type d'actif afin de réduire l'exposition de l'organisation à des départs ou à des congés de maladie prolongés.

AIDES FINANCIÈRES ET SUBVENTIONS

Lors de nos entretiens avec les divers services, nous avons questionné ces derniers quant à la façon dont ils arrimaient leurs besoins aux programmes d'aide financière en vigueur. Tous les services, de même que la direction générale, nous ont fait part des difficultés à concilier les deux. Voilà quelques années, un guide sommaire de l'aide financière disponible a été rédigé et remis à l'ensemble des services afin de résumer les programmes disponibles. Ce guide doit aider les services à cibler rapidement les investissements pouvant faire l'objet d'une admissibilité à un programme.

Le tout contient une procédure de vigie et une liste des programmes dont la dernière mise à jour date de janvier 2025. Auparavant, la dernière mise à jour datait de 2022. Les documents de vigie de subventions, dont le suivi des infolettres, sont confiés au Service d'aménagement du territoire et de l'urbanisme (ATU). Selon la procédure de vigie, les mises à jour sont diffusées à tous les membres du service de l'ATU et aux autres personnes intéressées. Lors de nos entrevues avec les services de gestion des actifs, plusieurs gestionnaires nous ont confié qu'ils ignoraient l'existence de cette procédure ainsi que celle de cet outil de suivi.

La procédure souligne l'importance de désigner une personne responsable des suivis d'aide financière, mais elle n'est pas identifiée. Nous pouvons de plus nous questionner quant à la pertinence que ce soit le service d'ATU qui s'occupe de ces suivis. De plus, lorsque nous discutons avec les services, il ne semble pas y avoir de compréhension claire des responsabilités par rapport à cette question. Dans les faits, alors que le Service des immeubles et équipements motorisés connaît certains programmes, il appert que le Service de la culture, des sports et de la vie communautaire assume le leadership pour eux. Le Service du génie se réfère aux programmes normés principalement en lien avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et le ministère des Transports et de la Mobilité durable. Ces aides touchent les infrastructures linéaires, l'aqueduc et les égouts, et sont gérées en majeure partie par un seul employé affecté à la planification des projets. Hydro-Jonquière est peu épaulé et reconnaît avoir raté plusieurs occasions, notamment dans les programmes touchant les changements climatiques et le développement durable. Finalement, le Service des ressources informationnelles juge avoir peu de programmes ou d'occasions en raison de la nature de ses opérations.

Alors que tous ont un besoin commun, il ne semble pas y avoir de consensus ni de canal de communication permettant le regroupement des besoins en une solution concertée. Comme les possibilités d'aides financières peuvent influencer la priorisation d'un investissement par rapport à un autre, il importe à la Ville de bien connaître les programmes et les occasions de subventions.



RECOMMANDATION À LA DIRECTION GÉNÉRALE

14

Définir des responsabilités et attribuer un mandat afin de développer des outils permettant aux services gestionnaires d'actifs d'identifier rapidement les possibilités d'aides financières en lien avec les besoins d'investissements et les propositions de projets déposées au PTI.



COMMENTAIRES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE

Les constats du vérificateur général reflètent la réalité actuelle : les services municipaux ne disposent pas tous du même niveau d'information ou de maturité dans la gestion de leurs actifs. Les cibles d'investissement présentées aux élus en 2023 et 2025 reposaient sur des démarches internes valables, mais encore informelles.

Afin de structurer durablement ces pratiques, la Ville a adopté en 2025 sa première politique de gestion des actifs, faisant suite à la résolution du 5 novembre 2024 qui officialisait cet engagement. Ce nouveau cadre sera appliqué prioritairement au Service du génie sur la recommandation de la direction générale pour la mise en place, d'ici la fin de 2026, du Plan de gestion des actifs en eau. Les autres services seront mis à contribution, selon un calendrier supervisé par la direction générale.

Ces outils permettront :

- de mesurer annuellement l'impact des investissements sur l'état des infrastructures;
- d'alimenter les décisions des élus avec des données objectives et comparables;
- de prioriser les interventions en fonction de risques, de besoins populationnels et de critères organisationnels.

La Ville reconnaît aussi que la capacité actuelle des équipes, combinée aux nombreuses transformations en cours, peut entraîner une surcharge et limiter la réalisation complète des projets prévus. Une analyse formelle de la capacité organisationnelle est en cours afin d'établir une planification plus réaliste des projets, de mieux s'arrimer avec le marché et d'optimiser l'allocation de nos ressources humaines et financières.

Processus de réalisation du PTI



Table des matières

PARTIE III – PROCESSUS DE RÉALISATION DU PTI

Aperçu des bonnes pratiques	50
Fonctionnement observé à la ville de Saguenay	52
Constats et recommandations	53
Rôles et responsabilités	53
<i>Contexte général</i>	53
<i>Du rôle du responsable du PTI</i>	53
<i>Du rôle du service des finances</i>	54
<i>Du rôle du conseil municipal et des élus</i>	55
Choix et critères de priorisation	57
<i>Inclusion des projets au processus de PTI</i>	57
<i>Critères de priorisation au PTI</i>	58
<i>Enveloppes budgétaires des conseils d'arrondissement</i>	60
Outils et documents	63
<i>PTI et système comptable</i>	63
<i>Documentation publique du programme triennal d'immobilisations</i>	64



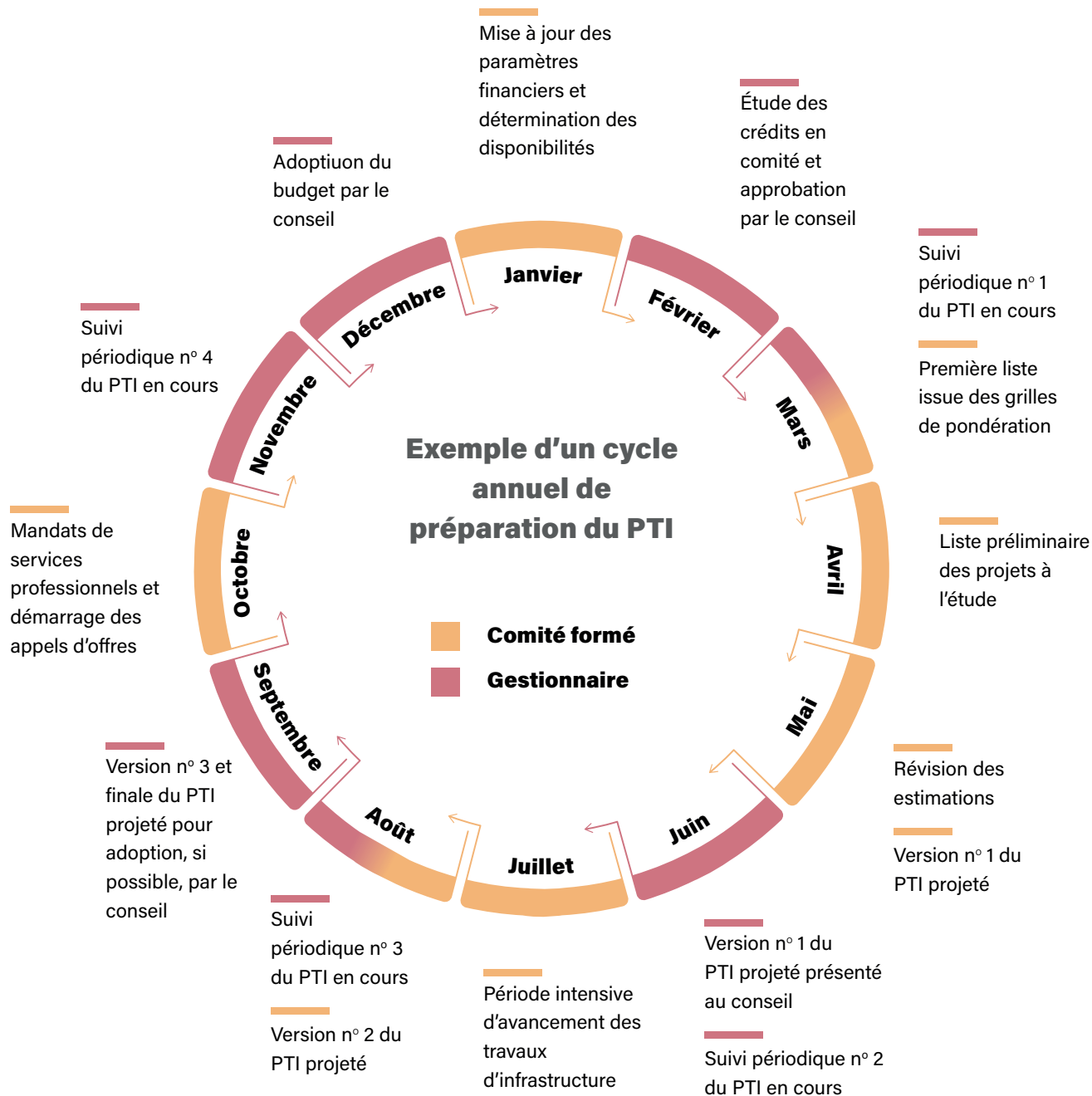
Aperçu des bonnes pratiques

Le processus menant à l'adoption du programme triennal d'immobilisations (PTI) est un processus important pour la Ville, car il traduit les besoins d'intervention sur les actifs en décisions budgétaires concrètes. Il s'agit du principal processus par lequel l'information issue de l'ensemble des services est consolidée, priorisée et présentée aux élus.

Ce processus représente donc l'aboutissement de la planification des besoins en maintien d'actifs et en projets d'investissement. Il a pour objectif d'outiller les élus afin qu'ils puissent effectuer des choix éclairés en tenant compte à la fois de l'état des infrastructures, des contraintes budgétaires, des priorités stratégiques de la Ville et de la capacité opérationnelle des services. Le présent chapitre vise à décrire ce processus, à en illustrer les principales étapes et à mettre en lumière les enjeux actuels identifiés en lien avec sa mise en œuvre.

Il est de bonne pratique que le processus visant à établir et à gérer le PTI soit continu tout au cours de l'année. À cet effet, le graphique qui suit suggère une répartition des tâches et des responsabilités sur l'ensemble du cycle de préparation du PTI.

Modèle schématisé du cycle annuel de préparation du PTI⁷



7 Inspiré du document *Préparation annuelle du programme triennal d'immobilisations – Guide des bonnes pratiques* - Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation - 2022

Fonctionnement observé à la Ville de Saguenay

Auparavant, l'adoption du PTI se faisait à la fin de l'année. Or, depuis 2023, des efforts ont été mis en place afin de devancer cette adoption. L'adoption du PTI 2025-2026-2027 a eu lieu le 3 juillet 2024, et le travail de planification et d'élaboration de ce dernier s'est étalé de janvier à juin 2024.

Lors de notre étude préliminaire, la direction générale nous a fourni un schéma présentant les principales étapes du programme triennal d'immobilisations de même que les services responsables pour chacune d'entre elles.

Nous reprenons ci-dessous l'illustration présentée au début du rapport en y intégrant un détail pour chaque étape.



— Préparation des demandes

- Déclenchement du processus, établissement du calendrier de réalisation et envoi à chaque service des besoins en investissements déjà préétablis (année 2 du PTI de l'année précédente).
- Chaque service gestionnaire d'actifs fournit sa liste de besoins et de priorités au responsable du PTI en concordance avec les cibles budgétaires.

— Analyse et recommandations

- Le responsable du PTI et la direction générale se réunissent et évaluent la recommandation des services. Des rencontres de validation ont lieu entre les intervenants.
- L'administration dépose ses recommandations au comité exécutif. Des ajustements sont apportés à la suite des discussions afin de constituer le document qui sera présenté à la Commission des finances et au conseil municipal. Une analyse financière quant aux répercussions attendues des investissements sur le budget de fonctionnement de la Ville est aussi réalisée.

— Adoption du PTI

- Dépôt du projet de programmation triennal au conseil municipal. Des ajustements sont apportés à la suite des discussions, et le document final est ensuite approuvé en séance extraordinaire du conseil municipal.

— Adoption des règlements d'emprunt

- Un travail administratif permet d'élaborer la stratégie de financement, notamment par l'entremise de règlements d'emprunt, et une simulation de la dette à long terme est réalisée.
- Les projets de règlements d'emprunt sont déposés au conseil municipal pour adoption et ensuite envoyés au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation pour approbation.

— Gestion des projets et fermeture

- L'administration prend en charge la gestion des projets, soit les appels d'offres et la réalisation des travaux. Elle se réfère à ses comités et à ses commissions, le tout en fonction des délégations de pouvoirs en place.

De plus, nous avons discuté avec les services de la Ville afin de comprendre comment les interactions se déroulaient concrètement lors du processus d'élaboration du PTI. Vous trouverez à l'annexe II une matrice décrivant ces interactions.

Constats et recommandations

RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Contexte général

Plusieurs acteurs participent au processus d'élaboration du PTI. Il importe donc de se doter de mécanismes de communication robustes afin de favoriser la concertation et l'adhésion aux décisions et aux stratégies qui découleront du plan d'investissement. De même, les responsabilités et les rôles doivent être clairs et cohérents afin de favoriser l'harmonie entre les intervenants tout en maximisant l'efficacité de la contribution de tout un chacun. À la Ville de Saguenay, les principaux intervenants du processus sont les suivants :

Intervenants	Rôles généraux
Les services utilisateurs d'actifs	— Faire part de leurs besoins et soutenir la justification de certains choix d'investissements en lien avec leurs activités.
Les services gestionnaires d'actifs	— Produire et soumettre une liste de projets en fonction des besoins identifiés et en respect des budgets alloués.
Le responsable du PTI	— Rassembler les informations provenant des services gestionnaires et soutenir la direction générale dans l'ébauche de sa recommandation administrative aux élus. — Préparer la stratégie de financement en déterminant les projets présentés au PTI pour lesquels un financement à long terme sera requis.
Le Service des finances	— Produire des analyses concernant les répercussions sur le budget de fonctionnement de la Ville en fonction des financements à long terme prévus pour les nouveaux investissements.
La direction générale	— Déterminer les projets à prioriser afin de proposer une recommandation de plan d'investissement aux élus.
Le comité exécutif	— Analyser la recommandation de l'administration et produire un projet de PTI à soumettre au conseil municipal.
Le conseil municipal	— Analyser le projet de PTI et procéder à son adoption.

Du rôle du responsable du PTI

Le responsable du PTI à la Ville de Saguenay est la courroie de transmission entre les services gestionnaires d'actifs et la direction générale. De surcroît, il aide à soutenir la direction générale dans ses analyses et accompagne celle-ci dans la présentation des projets de PTI au comité exécutif et au conseil municipal.

Pour l'exercice en lien avec le PTI 2025-2026-2027, nous avons demandé d'obtenir les versions du fichier Excel regroupant l'ensemble des projets afin de juger de l'évolution de la planification au cours du processus. Il a alors été constaté que la Ville ne conservait que peu de versions de ce fichier. Certaines versions essentielles ont cependant pu être retracées en format PDF grâce à des envois de courriels.

Ci-dessous, un tableau résume l'ampleur du PTI aux moments charnières du processus :

	2025	2026	2027	Total
Version initiale déposée à la direction générale	139 975 890 \$	162 322 740 \$	127 358 800 \$	429 657 430 \$
Version initiale déposée au comité exécutif	120 904 240 \$	140 450 740 \$	131 477 740 \$	392 832 720 \$
Version initiale déposée au conseil municipal	120 459 240 \$	131 820 740 \$	123 947 740 \$	376 227 720 \$
Version finale votée	129 819 240 \$	152 710 740 \$	133 947 740 \$	416 477 720 \$

Nous pouvons rapidement voir que l'investissement au PTI varie de manière significative dans la plupart de ses versions. Or, il est difficile de suivre les raisons soutenant ces changements, du fait que ceux-ci ne sont pas consignés et documentés. Bien que le document de travail soit en constante évolution, des versions représentant les moments charnières du processus devraient être conservées afin de pouvoir distinguer la recommandation administrative de l'implication politique.



RECOMMANDATION AU RESPONSABLE DU PTI

15

Conserver, pour chaque moment charnière du processus du PTI, une trace des propositions des intervenants concernés et des justifications des choix effectués pour déterminer la proposition globale retenue.

Du rôle du Service des finances

Lorsque nous avons consulté le processus du PTI de la Ville et discuté avec les différents services, nous avons constaté que le Service des finances est peu sollicité. Son rôle, selon le schéma de la direction générale, se résume à deux interventions bien précises :

- Après la présentation au comité exécutif, mais avant la présentation au conseil municipal, le Service des finances évalue les répercussions des investissements proposés au PTI sur le budget de fonctionnement de la Ville.
- Après le vote du PTI par le conseil municipal, le Service des finances fait un calcul des financements toujours en vigueur ainsi que des sommes disponibles pour les investissements votés. Une simulation de la dette à long terme est ensuite effectuée et une intégration du capital et des intérêts attendus au budget de fonctionnement de l'année suivante est réalisée.

Nous constatons donc que le Service des finances participe peu aux décisions financières et à la planification du financement à long terme découlant de ce processus. Cette responsabilité est actuellement confiée au responsable du PTI. C'est ce dernier qui regroupera les projets par catégorie de travaux et déterminera par la suite le type de financement dont ils feront l'objet. Il communiquera ensuite avec les services pour obtenir le détail des investissements afin de préparer les projets¹¹ « parapluie ». Une fois les règlements d'emprunt votés, le responsable du PTI préparera les fiches à envoyer au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation afin d'obtenir son autorisation.

La stratégie de financement est donc confiée au responsable du PTI, alors que le Service des finances a davantage comme responsabilité de gérer ce financement approuvé. Le Service des finances a déjà sous sa responsabilité l'octroi des contrats par l'entremise de sa division de l'approvisionnement, le financement pour les réaliser ainsi que la taxation requise pour assumer la dette qui en découle. Ainsi, le fait qu'il n'ait pas davantage de responsabilités dans le processus de PTI de la Ville de Saguenay s'est donc révélé une surprise.

Associer les projets du PTI aux bons outils de financement demande des connaissances plus pointues en financement municipal. Il y a, de plus, une nécessité que ces connaissances soient partagées par un groupe d'individus afin de réduire la dépendance d'une portion vitale du processus à une seule personne.



RECOMMANDATION À LA DIRECTION GÉNÉRALE

16

Transférer la responsabilité de la stratégie du financement à long terme et des règlements d'emprunt au Service des finances, le responsable du PTI devenant plutôt un collaborateur et un soutien à la prise de décisions.

RECOMMANDATIONS AU SERVICE DES FINANCES

17

Proposer un fonctionnement et des outils de communication à la direction générale afin d'assurer une collaboration avec le responsable du PTI autant durant le processus de mise en place du PTI que pendant son suivi tout au long de l'année.

18

Proposer et présenter la stratégie de financement à long terme à la direction générale et aux élus en lien avec les investissements prévus à la programmation triennale d'immobilisations à faire approuver.

Du rôle du conseil municipal et des élus

Le comité exécutif et le conseil municipal sont deux instances politiques qui participent à la mise en place du programme triennal d'immobilisations, le conseil municipal ayant la responsabilité finale de son adoption.

De manière générale, le niveau d'implication et les responsabilités du comité exécutif et du conseil municipal mériteraient d'être clarifiés. Il est en effet difficile de comprendre le niveau de travail attendu du comité exécutif et du conseil municipal dans le processus.

De plus, nous avons consulté les documents remis aux élus, qui se résument au tableur Excel présentant les projets par année, la présentation étant basée sur le format du document du PTI final. Le comité exécutif reçoit un tableau présentant les éléments suivants :

1. Numéro de fiche du PTI
2. Titre du projet
3. Explication de la problématique
4. Service demandeur
5. Service responsable de l'actif
6. Source de l'investissement (budget de l'arrondissement ou budget de la Ville)
7. Développement/maintien
8. Section du triennal (elle fait référence à la nature de l'investissement, par exemple le réseau routier)
9. Coût par année (2025-2026-2027)
10. Subventions ou autres financements par année (2025-2026-2027)
11. Commentaires/notes au PTI

Une section permet de classer les projets par priorité et niveau d'avancement. Elle comporte un code de couleur. Les catégories suivantes sont utilisées :

1. À revalider avec la direction générale – Orange
2. Estimation à venir – Jaune
3. Doit être au FA (budget de fonctionnement) – Rose
4. À revalider avec le responsable du PTI – Bleu
5. Dossier en questionnement – Rouge

Il existe en plus une colonne de priorisation. Cependant, celle-ci est laissée vide dans la version présentée au comité exécutif et est absente de celle présentée au conseil municipal.

Lors de nos discussions, nous avons pu comprendre que le rôle de l'administration consistait à présenter sommairement chaque section, à répondre ensuite aux questions des élus et à fournir l'information additionnelle que ces derniers demandent. Comme il n'y a pas de documents de présentation ni de dossiers de travail remis aux élus et étayant les informations qui leur sont présentées, il nous a été impossible d'évaluer le niveau de détail communiqué.

Notre propre lecture des tableaux fournis nous amène cependant à conclure qu'il est difficile pour un élu de cadrer des questionnements et des interventions. Les questions qui nous sont venues en tête étaient de base, soit de se demander quels types de travaux allaient être réalisés avec le montant d'investissement proposé. Ces interrogations signalent la difficulté pour les élus de bien se préparer à une rencontre de travail sur la base des informations sommaires fournies au préalable.

Ainsi, un dossier de travail devrait accompagner le tableur Excel afin de permettre aux élus de prendre connaissance d'un niveau de détail additionnel et, ainsi, de pouvoir identifier leurs questions et préoccupations de façon plus précise afin d'ultimement consolider leur compréhension du PTI. Ce dossier de travail pourrait, par exemple, en lien avec nos précédentes recommandations, inclure des fiches de projets, une démonstration de la façon dont l'investissement proposé pourra répondre aux objectifs du plan de gestion des actifs, les composantes sommaires de l'investissement afin de saisir les répercussions d'une diminution ou d'une augmentation budgétaire, une analyse de la capacité humaine de l'organisation à réaliser le programme triennal d'immobilisations proposé, la stratégie de financement à long terme, etc.



RECOMMANDATION AU RESPONSABLE DU PTI

19

Constituer un dossier d'analyse et le rendre disponible pour les élus avant leur rencontre de travail plénière afin de susciter des discussions basées sur une meilleure compréhension du contenu du projet de PTI.

CHOIX ET CRITÈRES DE PRIORISATION

Inclusion des projets au processus de PTI

Contexte et bonnes pratiques

Avant même de prioriser les projets au processus du PTI, il y a lieu de déterminer quels projets sont prêts et ont une pertinence suffisante pour être considérés dans le processus. Nous avons déjà couvert, dans la partie II, la façon dont les services déterminent leurs besoins et proposent des projets en lien avec ces derniers. Cet exercice permet de faire un premier tri et d'éviter d'analyser des projets embryonnaires qui ne sont pas encore clairement définis ou encore qui présentent des lacunes importantes concernant les informations disponibles, limitant ainsi une prise de décisions éclairée.

Des besoins correctement identifiés et faisant l'objet de propositions de projets claires, dont les principaux facteurs de succès et leurs risques sont connus, permettent de réaliser un exercice de priorisation solide ancré dans une uniformisation de la qualité de l'information. Le contraire fait en sorte d'augmenter les chances qu'un projet fasse l'objet d'une priorisation basée sur des impressions, des attentes ou encore des préjugés favorables. De plus, lors de la réalisation, de tels projets sont davantage sujets à des imprévus, à des dépassements de budgets et à des demandes de modifications en cours de travaux afin d'ajuster la réponse à un besoin mal identifié.

À la Ville de Saguenay, l'ensemble de cet exercice repose sur le responsable du PTI. C'est cette personne qui recueille les propositions de projets des différents services et qui discute avec eux du degré de maturité des projets soumis. Cet exercice est ensuite peaufiné entre le responsable du PTI et la direction générale, et des rencontres subséquentes sont effectuées avec les services pour définir davantage quels projets seront priorisés. Ces analyses permettent ensuite de préparer la version du PTI qui sera présentée au comité exécutif et, ultimement, au conseil municipal.

Répercussions et recommandations

Nous constatons que la Ville de Saguenay analyse à la fois la qualité des projets proposés et leur priorisation dans la même étape du processus. Le responsable du PTI et la direction générale se trouvent donc à devoir évaluer à la fois des projets bien détaillés et prêts à exécuter de même que des projets peu définis et dont l'analyse des besoins est sommaire. Cette situation apporte une disparité dans la qualité des analyses, certaines étant informelles, et accentue la politisation du processus à une étape où il devrait être administratif.

Cette politisation ne provient pas seulement des élus, mais aussi de l'interne. En effet, plusieurs services de la Ville sont des utilisateurs d'actifs. Nous constatons que ces services utilisateurs font des représentations auprès d'autres instances afin d'assurer une prise en compte adéquate de leurs besoins. Par exemple, un service utilisateur pourra discuter avec :

- Le service gérant l'actif qu'il utilise;
- La direction générale;
- Les comités et commissions de la Ville;
- Certains élus;
- Les conseils d'arrondissement et leur direction.

Il en résulte une variété d'opinions et d'avis sur certains besoins et projets, créant une confusion dans les relations d'autorité entre les parties prenantes. Par exemple, un service gestionnaire d'actifs et la direction générale pourraient refuser une demande, alors que le conseil d'arrondissement sera en accord. Ces opinions contraires cheminent de différentes manières dans la Ville jusqu'à ce qu'elles atteignent le goulot d'étranglement du PTI. La direction générale, lorsque vient le temps de trancher sur ce qui sera inclus dans sa recommandation administrative, doit donc déployer davantage d'efforts de négociation pour obtenir un consensus basé sur la valeur des projets plutôt que sur les intérêts sectoriels.

Deux exemples ont été soulevés qui illustrent bien cette situation. Le premier concerne un service utilisateur qui, lorsqu'il a un besoin qu'il juge prioritaire, en discute avec l'ensemble des intervenants de la Ville afin d'obtenir un « oui ». Il s'accrochera ensuite au « oui » obtenu pour pousser son projet et faire pression sur les « non ». Le deuxième exemple touche une instance qui a demandé directement au personnel technique d'un service de produire un concept d'aménagement. Lors de l'exercice du PTI, la direction générale s'est fait présenter les plans du concept par l'instance en question, alors que ni la direction générale ni le directeur du service concerné n'avaient été mis au fait de cette initiative. Cette situation a donc placé la direction générale en porte-à-faux de sa propre équipe administrative.

Un processus de priorisation dans lequel il existe plusieurs « voies de contournement » perd tout son sens. Il est donc important de distinguer l'étape d'admissibilité des projets au PTI de leur priorisation, mais aussi de définir le canal de communication des différents services de la Ville afin de conserver une cohérence dans l'exécution du processus.



RECOMMANDATION AU RESPONSABLE DU PTI

20

Se doter d'outils et de critères organisationnels afin d'effectuer un premier tri des projets dans le but de cibler ceux ayant une maturité suffisante pour faire l'objet d'un exercice de priorisation au PTI.

RECOMMANDATION À LA DIRECTION GÉNÉRALE

21

Rappeler aux intervenants qui participent à l'élaboration du PTI que la voie privilégiée pour faire valoir des projets et choisir ceux à inscrire au PTI doit être la démarche prévue à cet effet et que les intérêts sectoriels ne doivent pas prévaloir sur ceux de l'ensemble de la Ville.

Critères de priorisation au PTI

Contexte et bonnes pratiques

Une fois que les projets prêts à faire l'objet d'une analyse au PTI sont ciblés, il importe de les prioriser afin de déterminer ceux qui feront l'objet d'un investissement, à quel montant et à quel moment.

Une ville ayant un volume important de besoins et de projets, il est nécessaire de développer des outils permettant de catégoriser ces besoins et ces projets afin de soutenir la prise de décisions.

Le rôle de l'administration est de proposer des scénarios d'investissements aux élus en accord avec les objectifs et la vision de la Ville en matière d'investissements.

La figure ci-dessous est inspirée de l'annexe 2, *Guide des bonnes pratiques pour la préparation annuelle du programme triennal d'immobilisations*, du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Elle présente un exemple de grille d'évaluation permettant la priorisation de projets de maintien d'actifs. Une grille différente pourrait être utilisée pour les nouveaux projets.

Critères	Impact négatif	Impact mineur			Impact majeur	Pondération	Total
Est-ce que le besoin est justifié par :	-3	0	3	7	10		
La santé et la sécurité des personnes						1,5	
La continuité ou la performance (quantitative et qualitative) des services						1,5	
Les enjeux médiatiques et politiques						1,5	
L'impact sur l'environnement						1	
L'amélioration ou l'optimisation de l'actif (opération, entretien, maintenance)						1,5	
La fin de vie utile d'un actif						1	
La mise aux normes de l'actif						1	
La capacité et la fonction initiale de l'actif						1	
Total des points (sur 100)						10	

Ainsi, pour tous les projets intégrés au PTI, ces grilles permettent de départager les projets et de sélectionner ceux jugés prioritaires. Il est donc de bonne pratique de bien comprendre le besoin auquel chaque projet répond et de documenter cette réponse dans un processus de priorisation afin de mobiliser les ressources de la Ville vers les initiatives les plus porteuses.

À la Ville de Saguenay, les services font une première priorisation de leurs besoins, comme signifié dans la partie II de ce rapport. Ces besoins sont ensuite inscrits dans un fichier Excel modèle afin que le responsable du PTI ait une information uniforme. Cette information est reportée dans un grand tableur Excel basé sur le modèle de présentation du PTI. Ce tableur sera le principal outil de travail sur lequel la direction générale et les élus travailleront pour déterminer les projets et les sommes à allouer à chacun.

Lors de nos discussions, nous avons pu constater que la Ville commençait à développer certains outils d'aide à la décision. Par exemple, la direction générale nous a présenté deux tableaux intitulés respectivement Grille d'aversion aux risques et Grille d'évaluation de l'impact pour orienter la catégorisation des projets ainsi que le pointage à attribuer selon la probabilité d'occurrence. Ces grilles, qui visent les immeubles, constituent des exemples sur la façon dont l'administration prévoit aborder la question de la priorisation des projets au PTI. Il n'existait pas encore d'outil formel de priorisation de projets lors de l'exercice de PTI 2025-2026-2027.

Répercussions et recommandations

Nous avons examiné le tableau de priorisation des immeubles afin d'en évaluer la teneur et de réfléchir à la façon dont ce dernier pourrait être adapté pour les fins du processus de priorisation au PTI. Ci-dessous, les grandes catégories de priorisation ciblées par l'administration :

Nature des répercussions	Évaluation
Personnes	Axé sur le risque de blessures
Patrimoine	Axé sur la dégradation des structures
Capacité de services	Axé sur la capacité à maintenir le service
Qualité de services	Axé sur le niveau de plaintes des usagers
Environnement	Axé sur la pollution environnementale et sur les gaz à effet de serre
Surcoût d'exploitation	Axé sur les surcoûts de maintenance

Nous constatons ainsi que l'évaluation est surtout centrée sur ce qui est opérationnel, et les répercussions sont évaluées en fonction de la survenance d'événements quantifiables précis. Cependant, la nature des répercussions ne prend pas en compte des concepts plus qualitatifs. Par exemple, nous pourrions penser aux répercussions économiques et sociales de l'infrastructure, à la sensibilité politique du dossier ou encore à la façon dont l'infrastructure répond à des plans et à des visions de la Ville.

Si les outils qui sont utilisés ne font mention que d'éléments quantifiables restreints, il est difficile pour les élus de participer pleinement à l'appréciation et à la priorisation des dossiers. Il importe donc que cet exercice, pour être structurant, considère l'ensemble des éléments pertinents à prendre en compte et favorise l'implication des décideurs.



RECOMMANDATION AU RESPONSABLE DU PTI

22

Développer des outils de priorisation des projets et d'aide à la décision plus complets favorisant l'implication des intervenants, et ce, pour l'ensemble des types d'actifs, et intégrer ceux-ci au processus du PTI.

Enveloppes budgétaires des conseils d'arrondissement

Contexte

La Ville de Saguenay octroie des enveloppes budgétaires à chaque arrondissement afin que ceux-ci puissent réaliser certains travaux propres à leur territoire. Cette façon de faire permet, entre autres, de destiner certains investissements à un « service de proximité ».

Ces enveloppes ont un degré de précision variable. Certains travaux sont connus lors de l'ébauche du PTI; d'autres seront déterminés en cours d'année.

Les conseils d'arrondissement doivent ainsi déterminer les travaux qu'ils planifient réaliser et en informer les services concernés afin que ces derniers soient inclus dans la planification de réalisation.

Répercussions et recommandations

Nous constatons qu'il n'y a pas de réel cadre soutenant l'aide à la décision quant aux projets qui sont proposés par les conseils d'arrondissement. Ces besoins sont discutés avec les élus et ensuite soumis aux services, parfois à des moments peu opportuns. Par exemple, lors de notre audit, on nous a confirmé que les conseils d'arrondissement, en date du 5 mai 2025, n'avaient toujours pas déposé leur liste des travaux à réaliser pour l'année en cours. Nous comprenons donc que, lors de l'approbation du PTI, les sommes votées sont des budgets discrétionnaires[•] et que, lorsque la nature des travaux est connue, cela crée une pression induite sur l'administration en raison des dates tardives auxquelles l'information est communiquée.

De même, cette liste de travaux passe outre les processus recommandés de priorisation de projets. La Ville se trouve donc à absorber une série de travaux de différentes envergures qui n'ont pas pu faire l'objet d'une planification efficiente des ressources municipales. Afin d'illustrer les répercussions de ce mode de fonctionnement, nous utiliserons la situation des travaux de bordures et de trottoirs.


En moyenne, au cours des trois dernières années, voici le coût moyen de réalisation de bordures et de trottoirs par mètre par le Service des travaux publics :

	Travaux	Prix moyen du mètre
Bordures de béton	8 à 15 m	364 \$ à 418 \$
	15,1 à 25 m	293 \$ à 347 \$
	25,1 m et plus	269 \$ à 333 \$
Trottoirs de béton	8 à 15 m	403 \$ à 626 \$
	15,1 à 25 m	364 \$ à 547 \$
	25,1 m et plus	334 \$ à 497 \$

Nous constatons rapidement que plus la distance à effectuer est importante, moins le coût par mètre réalisé est élevé. De plus, ces estimations de coûts ont trait à ceux sous la gestion du Service des travaux publics. Pour des interventions de plus grande envergure, soit pour refaire un tronçon de route complet, ces travaux tombent sous l'égide du Service du génie, qui travaille avec des appels d'offres précis.

Les distances étant plus importantes, on nous signifie que les entrepreneurs utilisent une machine à bordure pour tout ce qui est supérieur à 180 mètres, ce qui diminue de façon importante le coût du mètre linéaire. Voici un exemple tiré d'un appel d'offres pour des bordures de béton au Service du génie :

Nature des travaux	Mètres linéaires prévus	Prix du mètre linéaire
	471	89,30 \$
	102	172,85 \$
	1455	79,15 \$

 Par budget discrétionnaire, nous référons à des sommes votées au PTI alors que l'on ne connaît pas la nature des travaux qui seront réalisés. Ces travaux seront déterminés et approuvés subséquentement par les conseils d'arrondissement sans avoir fait l'objet d'une analyse administrative par le service concerné par l'actif.

Ainsi, il s'avère plus efficient pour la Ville d'effectuer des interventions de plus grande envergure, vu l'économie d'échelle considérable ainsi réalisée.

Comme les interventions proposées par les conseils d'arrondissement sont disséminées en petits tronçons partout sur le territoire, le coût moyen par mètre linéaire devient important. Ci-dessous, le total des mètres linéaires par catégorie réalisés par les trois arrondissements pour 2024 :

Distance effectuée par intervention	Total de la distance réalisée de bordures de béton	Total de la distance réalisée de trottoirs de béton
8 à 15 mètres	1234 mètres linéaires	566 mètres linéaires
15,1 à 25 mètres	335 mètres linéaires	242 mètres linéaires
25,1 mètres et plus	344 mètres linéaires	758 mètres linéaires

Outre un trottoir de 360 mètres linéaires réalisé dans l'arrondissement de Chicoutimi, aucune distance pour une intervention individuelle ne dépasse 62 mètres pour la catégorie des 25 mètres et plus, la majorité étant entre 30 et 45 mètres.

Ces travaux locaux découlent principalement de demandes citoyennes aux élus. Ainsi, les interventions sont souvent réalisées pour satisfaire un résident ou régler une problématique ponctuelle très ciblée. Il arrive de plus que le problème soulevé par un citoyen soit vécu par d'autres individus du secteur. Or, l'intervention ne sera pas bonifiée afin de considérer l'ensemble du problème. Ainsi, un citoyen verra sa bordure refaite une année, alors que son voisin, voyant la situation, demandera de faire refaire la sienne l'année suivante, etc. Certains travaux se font à coup de 10 à 15 mètres, alors que le besoin est plutôt de refaire l'ensemble de la bordure pour la rue au complet. La Ville se trouve donc à payer un coût moyen du mètre linéaire d'environ 390 \$ pour des bordures de béton, alors que le Service du génie aurait pu voir à refaire le tout pour un montant entre 80 \$ et 175 \$ du mètre linéaire. La situation crée, de plus, une inconstance visuelle où seulement des portions de bordures seront refaites au travers d'autres portions non corrigées. Nous pouvons donner en exemple les rues Maurice-Marquet, Saint-Pierre et Paul-Omer-Gagnon, dans l'arrondissement de La Baie.

En somme, la Ville gagnerait à intégrer la planification des travaux des arrondissements à même la stratégie d'investissement du PTI. Cela demande donc aux arrondissements de planifier, au même titre que les autres services de la Ville et selon les mêmes échéanciers, les investissements et travaux prévus pour l'année suivante. Cette liste de besoins devrait être analysée par l'administration, et des propositions d'interventions devraient en découler. Cela permettrait d'identifier les problématiques et de proposer des interventions adaptées aux besoins soulevés. De même, il serait aussi possible de proposer des stratégies d'intervention visant à profiter des économies potentielles en favorisant des distances plus appréciables.

Il est important de spécifier que cette analyse ne cherche pas à soustraire le pouvoir que possèdent les conseils d'arrondissements d'agir sur les besoins d'investissements de leur secteur. L'objectif vise plutôt à encourager la communication en amont afin de favoriser la mise en place de stratégies d'intervention qui permettront de réaliser le maximum de travaux au coût unitaire le plus faible possible. Cette façon de faire évitera aussi, une fois que le processus de priorisation des projets sera bien instauré, que les conseils d'arrondissements deviennent des voies de contournement permettant de faire approuver des projets qui ne cadreraient pas dans les priorités ciblées au processus du PTI.



RECOMMANDATION À LA DIRECTION GÉNÉRALE

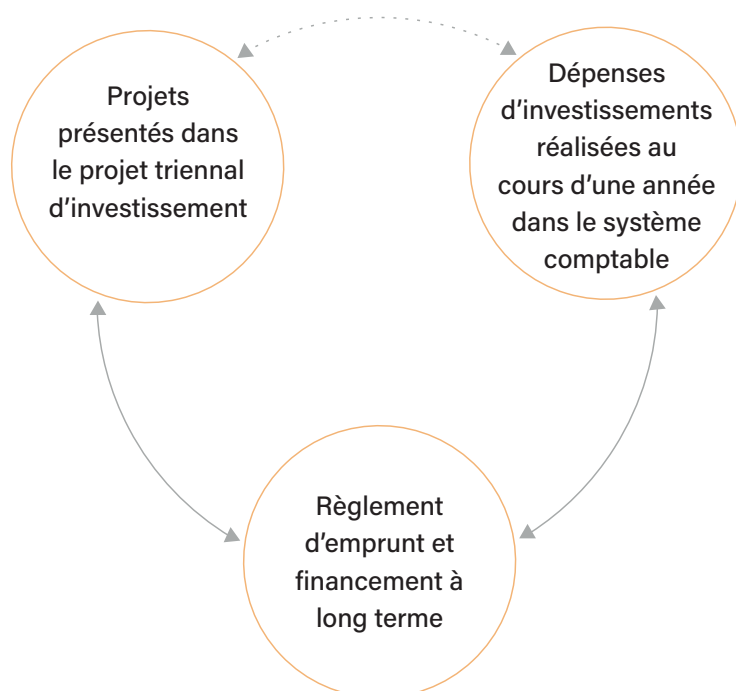
23

Demander aux directions d'arrondissements, dans le cadre du processus du PTI, de produire, selon le calendrier convenu, la liste des interventions souhaitées sur leur territoire et que cette liste soit prise en compte dans le but d'optimiser les choix et les stratégies d'investissement.

OUTILS ET DOCUMENTS

PTI et système comptable

Lors de notre travail d'audit, nous avons constaté une difficulté à lier les numéros de projets présentés au PTI avec les suivis de projets d'investissement au système comptable. Les numéros utilisés diffèrent, et il devient donc difficile, par exemple, de faire le rapprochement entre un projet réalisé et son inscription au PTI. Nous y sommes parvenus en utilisant les affectations aux règlements d'emprunt. En effet, le processus du PTI demande de voter un financement à long terme, et chaque dépense d'investissement réalisée ayant trait à un financement à long terme doit être associée à un règlement d'emprunt. Ci-dessous, la façon dont le lien entre le PTI et les dépenses réelles a pu être établi par nos travaux :



Ainsi, dans le but d'assurer un suivi adéquat des règlements d'emprunt et de les fermer au moment opportun, le Service des finances doit communiquer à plusieurs reprises avec le responsable du PTI pour confirmer l'affectation des projets d'investissement aux bons règlements d'emprunt ainsi que pour valider le degré de réalisation ou d'achèvement des projets. Créer un lien entre les projets réalisés et les projets planifiés faciliterait les suivis et les redditions de comptes en lien avec le PTI.



RECOMMANDATION AU SERVICE DES FINANCES

24

Développer une méthode de suivi permettant de lier plus facilement les dépenses réelles des projets inscrites au système comptable avec les projets planifiés au programme triennal d'immobilisations.

Documentation publique du programme triennal d'immobilisations

Depuis le PTI 2023-2024-2025, la Ville joint à ce dernier un document explicatif faisant état du contexte et de la nature des travaux inscrits dans sa planification. Il s'agit d'une bonne pratique permettant de vulgariser et d'expliquer l'exercice à la population, et nous l'encourageons à continuer de bonifier cette initiative.

En revanche, nous constatons, dans la planification même du PTI, que l'information disponible concernant le financement est incomplète. La Ville inscrit le coût total par projet, le financement à long terme et la portion à la charge de la Ville et à la charge de tiers. Il est cependant impossible pour le lecteur de connaître les différentes sources de financement. Par exemple, un montant à la charge de tiers provient-il d'une subvention ou d'une contribution d'un promoteur? Les sommes à la charge de la Ville comprennent-elles les dépenses d'investissement financées à même le budget annuel de fonctionnement ou sont-elles plutôt des ponctions aux fonds réservés? Nous constatons que le total de la colonne « financement à long terme » et celle « à la charge de la Ville » ont de légers écarts, mais ceux-ci ne sont pas expliqués, et un lecteur ne peut en comprendre la provenance.

L'article 473 de la Loi sur les cités et villes stipule ce qui suit :

1. *Le conseil doit, au plus tard le 31 décembre de chaque année, adopter par résolution le programme des immobilisations de la municipalité pour les trois années financières subséquentes.*
2. *Ce programme doit être divisé en phases annuelles. Il doit détailler, pour la période qui lui est coïncidente, l'objet, le montant et le mode de financement des dépenses en immobilisations que prévoit effectuer la municipalité et dont la période de financement excède 12 mois.*

Le mode de financement est une information importante pour le lecteur, car chaque mode de financement ne présente pas le même degré de risque et de certitude. Par exemple, une expectative d'obtenir une subvention en lien avec un projet prévu dans trois ans n'aura pas le même degré de risque que l'utilisation d'un fonds réservé pour financer une dépense en immobilisations au cours de la prochaine année. En indiquant les sources de financement, la Ville permet au lecteur d'évaluer davantage cette notion de risque inhérente au processus de planification des investissements.

Sans recommander une méthode particulière, nous vous référons, à titre d'exemple, au programme triennal d'immobilisations de la Ville de Trois-Rivières, qui a une présentation claire de ses sources de financement et dont la compréhension est instinctive.



RECOMMANDATION AU RESPONSABLE DU PTI

25

Détailler davantage les sources de financement au PTI.



COMMENTAIRES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE

La direction générale est en voie de pourvoir le poste de responsable du PTI, un rôle clé qui s'accompagnera d'une révision des rôles et responsabilités de tous les services concernés. Une collaboration renforcée entre le responsable du PTI, le Service des finances et la direction générale permettra :

- d'améliorer la cohérence du processus tout au long de l'année;
- de développer des indicateurs de performance;
- de structurer davantage la stratégie de financement à long terme et de reddition de compte.

Depuis 2025, l'implantation des fiches de projet a permis d'uniformiser l'information disponible et de documenter toutes les approbations, ce qui améliore la traçabilité des décisions. Par ailleurs, la Ville étudie actuellement l'intégration des fiches de projet à son outil financier afin d'éviter les duplications et de sécuriser la circulation de l'information.

La démarche municipale en gestion des risques, amorcée en 2025, contribuera aussi à une meilleure priorisation administrative des projets et à une information plus complète pour les élus, notamment quant aux conséquences d'accepter ou de repousser certains projets.

La Ville réitère que tous les projets, incluant ceux supportés par les arrondissements, devront dorénavant suivre le processus d'analyse, de priorisation et de validation, de manière à assurer une cohérence avec le PTI et les orientations stratégiques de la municipalité.

Financement et dette à long terme



Table des matières

PARTIE IV - FINANCEMENT ET DETTE À LONG TERME

Contexte général	68
Fonctionnement à la ville de Saguenay	69
Constats et recommandations	70
Gestion des sommes autorisées	70
Gestion du poids de la dette à long terme sur la Ville	72
Écart entre les financements planifiés et ceux réalisés	73

Contexte général

Pour suffire à ses besoins d'investissements, la Ville doit déterminer et gérer ses ressources en fonction de sa capacité financière. Pour ce faire, elle détermine ses sources de financement (subventions, fonds réservés, contributions de tiers, dettes à long terme, etc.) pour chaque projet et en mesure les répercussions sur sa situation financière. Une fois ces sources confirmées et autorisées, elle doit ensuite concilier les fonds autorisés avec ceux réellement dépensés afin de pouvoir rendre compte de leur utilisation. Une bonne structure de suivi permettra ainsi à la Ville de faire preuve d'agilité face aux inévitables aléas découlant des projets d'investissement.

Lorsque vient le moment de financer leurs investissements à long terme, les municipalités du Québec utilisent des règlements d'emprunt qui consistent en des émissions obligataires⁸. Il existe plusieurs types de règlements d'emprunt. Pour des fins d'investissements, deux sont principalement mis de l'avant, soit les règlements descriptifs et les règlements « parapluie ».

Pour un projet d'investissement touchant un actif précis, comme un centre communautaire ou une usine de filtration, nous parlerons d'un règlement descriptif dans lequel seules les dépenses prévues propres à l'objet du règlement pourront être financées. Bien que ces règlements soient plus restrictifs quant à l'objet du financement, ils sont plus flexibles quant à leur méthode de taxation. En effet, une ville peut choisir de confier l'intégralité ou une partie de ce financement à un secteur en particulier plutôt qu'à l'ensemble de la population. De plus, ces règlements peuvent faire l'objet d'une ouverture de registre des personnes habiles à voter, permettant aux citoyens s'y opposant de demander un scrutin référendaire.

Les règlements « parapluie » permettent d'offrir une flexibilité aux municipalités concernant l'objet visé par le financement. L'objet du financement y est décrit en des termes généraux et permet de réaliser tous travaux cohérent avec l'objet du règlement d'emprunt. Par exemple, une municipalité voulant financer des travaux d'asphaltage de 10 millions sur son territoire serait restreinte si elle devait décrire chaque tronçon de route faisant l'objet de travaux. Elle ne pourrait plus ajuster les travaux en cours d'année, au gré des aléas et de la réalité du terrain, à moins de voter une modification au règlement d'emprunt. En contrepartie de cette flexibilité touchant les travaux, ces règlements ne peuvent faire l'objet d'une taxe de secteur. Ainsi, une municipalité n'a d'autre choix que de taxer l'ensemble de ses citoyens pour ce type de financement. Finalement, certains règlements « parapluie » touchant des travaux comme l'asphaltage et les réseaux de distribution d'eau peuvent ne pas être soumis aux personnes habiles à voter. Ainsi, les citoyens ne peuvent s'opposer à des travaux qui, normalement, visent le maintien d'infrastructures en lien direct avec la mission de base d'une municipalité et la santé-sécurité de ses citoyens⁸.

Le type, le nombre de règlements et la répartition des travaux dans ceux-ci doivent donc faire l'objet d'une réflexion et d'une planification afin que soit mise de l'avant la stratégie la plus adaptée à la nature des investissements à réaliser.



Lorsque la Ville est prête à procéder à son emprunt à long terme, elle réalisera une émission obligataire pour payer ses dépenses d'investissement. Ces types d'emprunt varient souvent entre 5 et 25 ans et consistent en un paiement en capital et deux paiements en intérêts par année. Ces émissions sont faites en collaboration avec le Ministère des Finances du Québec.

⁸ Il est à noter que les explications données sur les règlements d'emprunt sont générales et ne sauraient couvrir toutes les nuances de la Loi et tous les cas d'espèce.



Fonctionnement à la Ville de Saguenay

Le procédurier remis par la direction générale indique que la stratégie de financement est mise en place une fois le programme triennal d'immobilisations adopté. Les élus, avant le vote, ont une analyse des répercussions des investissements sur le prochain budget de fonctionnement ainsi que sur le comportement du financement à long terme pour les cinq prochaines années. De plus, une fois par année, le Service des finances fournit des ratios provenant de la politique de gestion de la dette afin que les élus puissent évaluer la fourchette où se situe le niveau d'endettement de la Ville. La politique de gestion de la dette recommande de fermer les règlements d'emprunt après trois ans afin d'assurer un suivi et un contrôle sains de la capacité de financement de la Ville.

Nous remarquons que les élus n'ont pas d'informations, lors du vote sur le PTI, sur le nombre de règlements d'emprunt et leur nature, sur ceux qui feront l'objet de consultations publiques, sur la façon dont les projets d'investissement seront répartis, sur les règlements d'emprunt qui feront l'objet de taxations distinctes, etc. La connaissance générale de la stratégie de financement de la part des élus avant de voter les projets d'investissement est donc insuffisante.

Du côté de la détermination des enveloppes budgétaires par type d'actif et de service, notre travail nous a permis d'évaluer les budgets alloués à chaque service pour le PTI. Certains types d'actifs, comme les équipements motorisés, se voient attribuer un budget fixe sur lequel on doit arrimer les besoins par ordre de priorité afin de respecter le montant convenu. D'autres services verront plutôt leur enveloppe varier en partie en fonction des besoins identifiés. Nous remarquons que les budgets fixes de maintien de certains actifs découlent souvent d'une analyse globale visant à répartir l'ensemble du remplacement de ces actifs sur un nombre d'années. Le Service des finances ne contribue pas à la stratégie de répartition des différentes enveloppes de financement dans les services.

Constats et recommandations

GESTION DES SOMMES AUTORISÉES

Comme signifié dans la rubrique *Répercussions sur le suivi des financements à long terme* de la partie I du présent rapport, les citoyens se voient taxés sur les sommes réellement empruntées par la Ville et non sur les autorisations d'emprunt. Au cours de notre travail, nous avons constaté que des règlements d'emprunt datant de plusieurs années n'étaient toujours pas fermés. Afin d'analyser les causes et l'ampleur de ces situations, nous avons compilé les investissements réalisés de 2019 à 2023 et les avons comparés à l'année 1 des PTI correspondant afin d'évaluer le degré de réalisation des projets planifiés vs ceux réalisés. Nous avons ensuite compilé les règlements d'emprunt autorisés et leur utilisation afin de déterminer quels projets ou investissements étaient toujours en cours.

Ci-dessous, un tableau présentant les sommes autorisées de financement toujours disponibles avec une ventilation des règlements descriptifs et « parapluie » (enveloppe).

Financement autorisé disponible au 31 décembre 2023

Année	Type	Montants non dépensés des règlements d'emprunt	Autorisations non dépensées et fermées	Solde non dépensé toujours disponible au 31 décembre 2023
2019	Enveloppe	8 438 630,24 \$	(3 067 269,09 \$)	5 371 361,15 \$
2019	Projet spécifique	22 684 129,47 \$	(903 902,45 \$)	21 780 227,02 \$
2020	Enveloppe	19 601 288,87 \$	(451 727,78 \$)	19 149 561,09 \$
2020	Projet spécifique	26 273 469,81 \$	(47 400,00 \$)	26 226 069,81 \$
2021	Enveloppe	7 215 924,71 \$	(1 013 000,00 \$)	6 202 924,71 \$
2021	Projet spécifique	3 347 899,66 \$	(37 943,29 \$)	3 309 956,37 \$
2022	Enveloppe	25 793 721,00 \$	-	25 793 721,00 \$
2022	Projet spécifique	17 362 222,14 \$	-	17 362 222,14 \$
2023	Enveloppe	30 725 773,16 \$	-	30 725 773,16 \$
2023	Projet spécifique	42 965 960,76 \$	-	42 965 960,76 \$
Total	Enveloppe	91 775 337,98 \$	(4 531 996,87 \$)	87 243 341,11 \$
Total	Projet spécifique	112 633 681,84 \$	(989 245,74 \$)	111 644 436,10 \$
Total général				198 887 777,21 \$

Nous constatons donc à la lecture de ce tableau que près de 200 M\$ d'autorisations d'emprunt à long terme sont toujours disponibles. Ce total inclut à la fois des projets en cours, d'autres reportés et toujours en attente de réalisation, ainsi que des projets ayant subi un revirement stratégique ou ayant été abandonnés. Certains de ces projets n'ont jamais été inscrits au PTI, même s'ils ont fait l'objet d'une autorisation de financement.

Voici quelques cas représentatifs :

- **Règlement VS-R-2019-0018** : 25,98 M\$ votés en 2019 pour divers travaux d'asphaltage, d'infrastructures, de parcs et autres. Cinq ans plus tard, il reste 4,96 M\$ toujours disponibles et non réalisés au 31 décembre 2023 (19 % de l'enveloppe).
- **Règlement VS-R-2019-0092** : 6,5 M\$ votés en 2019 pour de l'éclairage DEL. Ce projet n'a jamais été inscrit au PTI. Un solde de 1,44 M\$ (22 %) est toujours actif après quatre ans.
- **Règlement VS-R-2020-0027** : 11,4 M\$ prévus en 2020 pour des travaux dans l'église de Saint-Édouard afin d'y relocaliser la bibliothèque de La Baie. Cependant, aucun projet de bibliothèque à La Baie n'a été présenté au PTI 2020-2021-2022. Nous devons nous référer au PTI 2017-2018-2019 pour y trouver un projet similaire, soit 2 M\$ prévus en 2018, constituant l'an 2 du PTI. Ce montant s'écarte considérablement du règlement final de 11,4 M\$. Aucune dépense n'est constatée au 31 décembre 2023. Un règlement subséquent (VS-R-2023-0056), d'un montant de 925 000 \$, finance des honoraires professionnels afin de construire une nouvelle bibliothèque à La Baie, confirmant un changement stratégique dans le projet et dotant donc la Ville de deux projets distincts financés pour une même infrastructure. Fin mars 2025, 142 767 \$ avaient été déboursés à titre d'honoraires professionnels dans le règlement VS-R-2023-0056. Le règlement VS-R-2020-0027 de 11,4 M\$ a finalement été annulé en août 2025.
- **Règlement VS-R-2020-0025** : 19,96 M\$ votés en 2020 pour des travaux d'infrastructures, de parcs, de pavage et de conduits souterrains. Il reste 5,93 M\$ non dépensés (près de 30 %) après quatre ans.
- **Règlement VS-R-2022-0097** : 15 M\$ votés en fin 2022 pour des travaux de modernisation partielle de l'usine d'épuration de La Baie. La presque totalité (14,91 M\$) reste inutilisée au 31 décembre 2023. Bien qu'il s'agisse d'un projet spécifique d'une durée et d'une ampleur appréciables, le projet n'a pas été retracé dans les PTI 2021 à 2023. Les frais ont débuté en 2024, où un peu plus de 7 M\$ ont été dépensés.

- **Règlement VS-R-2023-0080** : 19,8 M\$ votés en 2023 pour des travaux de réfection majeurs du stationnement à étage du Havre. Il n'y a aucune dépense un an après son adoption. De plus, le projet de revitalisation du centre-ville vient remettre en question la pertinence de conserver ce financement actif, alors que la stratégie d'investissement à l'égard de l'actif a changé de manière importante. Il est à noter que ce projet n'est apparu qu'une fois au PTI, soit celui de 2021-2022-2023, où on prévoyait 1,65 M\$ en 2021 et 18 M\$ en 2022.

Ces écarts soulèvent plusieurs enjeux importants, tant sur le plan budgétaire qu'en matière de gestion stratégique. D'abord, la conservation de fonds non utilisés limite la marge de manœuvre financière de la Ville et peut retarder la mise en œuvre d'autres projets d'intérêt. En d'autres mots, des choix ont été effectués lors de chaque PTI faisant en sorte que certains projets ont été refusés au détriment d'autres projets qui, finalement, ne se réalisent pas.

De même, les retards ou les reports de projets peuvent occasionner une redondance dans la planification ou encore rendre certaines évaluations d'investissements désuètes, notamment si les priorités ou les orientations stratégiques de la Ville évoluent entre-temps. Cela soulève un enjeu de gouvernance financière et met en lumière la nécessité d'un mécanisme plus rigoureux de suivi, de coordination et de reddition de comptes pour assurer la cohérence entre le PTI, les règlements d'emprunt et la réalisation des projets.

Il y a lieu que la Ville améliore ses systèmes de gestion et de suivi de ses règlements d'emprunt. Se doter d'outils et de méthodes favorisant la fermeture des projets non réalisés, en particulier ceux inscrits dans des règlements « parapluie », faciliterait de beaucoup le suivi et le respect des règles dont la Ville s'est elle-même dotée.



RECOMMANDATION AU SERVICE DES FINANCES

26

Réévaluer la priorisation des projets accusant des retards importants afin de favoriser la fermeture des règlements d'emprunt dans les délais et de permettre une réévaluation de la priorité de ces projets dans le processus du PTI.

GESTION DU POIDS DE LA DETTE À LONG TERME SUR LA VILLE

Bien que les règlements d'emprunt votés, mais non utilisés n'aient pas de répercussions sur la taxation des citoyens, ceux-ci restent des sommes autorisées qui peuvent donner lieu à des contrats et à des travaux à tout moment. Nous avons donc voulu voir quelle serait la situation de l'endettement de la Ville de Saguenay advenant que le montant autorisé et non réalisé de 198 887 777 \$ soit emprunté au 1er janvier 2024.

Pour ce faire, nous avons utilisé les tableaux de prévision de la dette à long terme du Service des finances et avons utilisé les mêmes hypothèses, soit :

- Montants des emprunts considérés sur une durée moyenne de 17 ans;
- Taux d'intérêt moyen de 4 %;
- Pas d'utilisation des fonds et des réserves pour la dette additionnelle;
- Les revenus de subventions et aides financières n'ont pas été considérées en diminution des sommes autorisées non dépensées.⁹

Il faut noter que, comme cet exercice demande plusieurs considérations et variantes, l'objectif ici n'est pas de déterminer le montant théorique exact, mais bien d'en évaluer l'ampleur relative en fonction des ratios prédéterminés dans la Politique de gestion de la dette de la Ville de Saguenay.

Hausse théorique attendue du poids de la dette sur le budget de fonctionnement

Service de la dette au 31 décembre 2023 avant rectification de 198 M\$		65 890 435 \$
Hausse du remboursement annuel en capital	198 887 777 \$ / 17 ans	11 699 281 \$
Hausse de la charge d'intérêts	198 887 777 \$ × 4 %	7 955 511 \$
Service de la dette incluant les 198 M\$		85 545 227 \$
Augmentation de la charge du financement à long terme		19 654 792 \$ (30 %)

Calcul du ratio de la dette nette sur les charges de fonctionnement ajusté

Calculé en 2023 sans les emprunts autorisés	16,31 %
Calculé en 2023 incluant les emprunts autorisés	20,19 %

⁹ L'objectif de cette section n'est pas d'établir avec exactitude le ratio réel de la Ville mais plutôt de conscientiser le lecteur à l'importance d'inclure les sommes autorisées dans les analyses de sensibilité touchant le financement à long terme. Analyser chaque projet net des aides financières des cinq dernières années aurait demandé un travail colossal qui n'aurait pas bonifié de manière significative le but recherché dans cette section.

Ce ratio permet de mesurer le poids de la dette sur le budget de fonctionnement annuel de la Ville. Selon la Politique de gestion de la dette, la cible est de 16 %. Selon la Ville, ce pourcentage est plus approprié pour conserver une performance financière par rapport aux autres grandes villes du Québec. Le ratio maximum établi est de 20 %.

Nous constatons qu'au 1^{er} janvier 2024, si la Ville réalisait la totalité des sommes qu'elle s'est autorisée à emprunter à long terme, le poids de la dette atteindrait les seuils maximaux déterminés par la Politique de gestion de la dette. En d'autres mots, le poids de la dette de la Ville atteindrait un niveau qui limiterait son agilité et sa performance financière par rapport aux autres grandes villes. Bien entendu, il n'est pas anormal que l'addition du financement réalisé et celui autorisé dépassent temporairement les seuils ciblés et certaines subventions prévues sur ces projets permettent d'en diminuer l'impact, mais il reste que l'exercice permet de dégager une analyse de sensibilité quant aux comportements de la dette.

Prenons l'exemple où le ratio de la Ville sur sa dette serait de 19,5 % au lieu de 16,31 %. Dans un tel contexte, le fait d'avoir des montants importants autorisés et non utilisés placerait un risque financier significatif sur la Ville et forcerait des suivis beaucoup plus étroits des travaux à réaliser financés par un règlement d'emprunt.

En conclusion, les sommes autorisées, mais non utilisées ont des répercussions sur la projection du service de la dette ainsi que sur le poids du financement à long terme sur la situation financière générale de la Ville. Se doter de mécanismes permettant d'encadrer les financements autorisés et non utilisés améliorerait donc la capacité de la Ville à planifier et à contrôler le poids de sa dette à long terme.



RECOMMANDATIONS AU SERVICE DES FINANCES

27

Intégrer dans la Politique de gestion de la dette un cadre de gestion pour les sommes autorisées, mais non utilisées, afin que leur effet, combiné à la dette contractée, puisse faire l'objet d'analyses de sensibilité.

28

Calculer les ratios projetés d'emprunt à long terme selon les nouveaux paramètres qui seront adoptés à la Politique de gestion de la dette et les intégrer dans le document de travail des élus lors de l'exercice du PTI.

ÉCART ENTRE LES FINANCEMENTS PLANIFIÉS ET CEUX RÉALISÉS

Lorsque nous comparons les financements réalisés à ceux planifiés et annoncés au PTI, nous dénotons divers écarts. Nous avons donc effectué un tel exercice en ajoutant les règlements d'emprunt approuvés portant sur des projets non prévus dans le PTI.

Seul le montant initial du règlement a été considéré afin que l'exercice fasse ressortir l'ampleur des projets additionnels non planifiés sur le fonctionnement de la Ville. Cette approche nous permet d'éviter d'inclure des dépassements de coûts et de mélanger la gestion de projets à la planification. Le tableau ci-dessous montre quelle aurait été l'ampleur réelle du PTI pour une année visée si les financements réalisés avaient tous été inclus dans la planification triennale.

	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
PTI an 1	111 343 646 \$	150 820 497 \$	71 103 540 \$	74 533 293 \$	68 300 590 \$	476 101 566 \$
Ajouts de financement	7 800 000 \$	15 075 000 \$	25 735 000 \$	30 700 000 \$	34 598 400 \$	114 268 400 \$
Total	119 143 646 \$	165 895 497 \$	96 838 540 \$	105 233 293 \$	103 258 990 \$	590 369 966 \$
Variation en %	7,01 %	10,00 %	36,19 %	41,19 %	51,18 %	24,00 %

Plusieurs de ces écarts ont précédemment été couverts dans la section portant sur la gestion des sommes autorisées de la partie IV du présent rapport. Nous nous référons notamment au règlement VS-R-2022-0097 et VS-R-2023-0080.

Afin d'étayer la démonstration, nous pouvons, de plus, nous pencher sur le règlement VS-R-2020-0073 en lien avec des travaux de construction et d'aménagement d'un centre multisport de l'arrondissement de Jonquière (soccer dôme) pour 25 M\$. Ce projet avait été prévu à l'an 2 du PTI 2019-2020-2021 pour 20 M\$. Pour le PTI 2020-2021-2022, la Ville n'en fait pas mention, ce qui a sous-estimé le montant total présenté à l'année 1.

Une partie des explications découlent d'un fonctionnement où l'administration juge qu'un projet présenté au PTI a fait l'objet d'une approbation du conseil et, en ce sens, il n'est plus approprié de le représenter une seconde fois. Par exemple, dans le cas du stationnement du Havre, 1,65 M\$ étaient prévus en 2021 et 18 M\$ en 2022. Une fois le PTI 2021-2022-2023 approuvé, le projet est jugé autorisé et « dans la machine », ce qui fait en sorte qu'il n'est plus réinscrit pour le PTI 2022-2023-2024 où, logiquement, nous devrions nous attendre à voir apparaître les travaux de 18 M\$. Idem pour 2023, où le règlement d'emprunt a été réellement approuvé et où aucune mention n'est faite au PTI 2023-2024-2025.

Cette situation fait en sorte que les montants totaux présentés au PTI comme « sommes à financer » (voir la logique de présentation du PTI de la Ville à la partie I du présent rapport) ne reflètent pas les financements qui seront réellement autorisés. Il devient donc très difficile de prévoir le comportement futur de l'endettement de la Ville si nous nous basons sur les montants présentés au PTI, car ceux-ci ne présentent que des projets n'ayant jamais fait l'objet d'une approbation du conseil municipal.

Pour preuve, le Service des finances utilise un montant fixe d'emprunt annuel indépendamment de ce qui est présenté au PTI pour faire ses prévisions d'endettement. Quelques corrections pour des projets majeurs seront effectuées, sans plus. Alors que le PTI devrait servir à communiquer des informations sur la nature et l'ampleur des investissements qui seront réalisés, les montants qui y sont présentés ne servent en réalité qu'à autoriser des projets sans réellement soutenir la gestion administrative. Dans les faits, utiliser les sommes présentées au PTI mènerait nécessairement à brosser un tableau inexact des sommes qui seront réellement financées et investies au cours des prochaines années.



RECOMMANDATION AU RESPONSABLE DU PTI

29

Assurer éventuellement une logique pluriannuelle d'un PTI à l'autre et faire en sorte que le montant total présenté chaque année soit représentatif d'un niveau de réalisation.



COMMENTAIRES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE

Dans la continuité de la Politique de gestion des actifs, la Ville souhaite proposer aux élus, dès les prochaines années, une planification quinquennale de l'ensemble des investissements, intégrant également les prévisions budgétaires d'opération. Cette vision élargie permettra :

- de mieux comprendre le rythme de réalisation des projets;
- d'évaluer les besoins financiers à moyen terme;
- d'assurer un meilleur contrôle de la dette et des engagements municipaux.

En 2025, la Ville a également mis en place un processus de reddition de comptes sur les règlements d'emprunt. Ce mécanisme sera ajusté au fur et à mesure de la modernisation complète du PTI, et détaillé dans le plan de mise en œuvre que la direction générale déposera en réponse au présent audit.

Suivi et reddition de comptes



Table des matières

PARTIE V – SUIVI ET REDDITION DE COMPTES

Suivi et reddition de comptes à la ville de Saguenay	79
Suivi du PTI	79
<i>Stratégie de suivi du PTI</i>	79
<i>Gestion des risques</i>	80
<i>Gestion des changements</i>	80
<i>Documentation des décisions</i>	80
<i>Bilan annuel du PTI</i>	81
Reddition de comptes	81
<i>Reddition de comptes interne</i>	81
<i>Reddition de comptes aux élus</i>	82
<i>Information publique sur la réalisation du PTI</i>	82
Répercussions et recommandations	83



Le suivi et la reddition de comptes sont deux processus essentiels qui permettent de favoriser et d'assurer la cohérence entre les objectifs et les actions posées.

Le suivi permet de s'assurer que la gestion se fait en relation avec la planification, de relever les disparités et de vérifier que les actions posées en lien avec le PTI amènent les résultats escomptés. Il permet notamment de :

- Vérifier l'atteinte des objectifs en comparant les résultats obtenus avec les objectifs fixés lors de la planification;
- Détecter avec diligence les problèmes avant qu'ils ne deviennent critiques;
- Mesurer la performance à l'aide d'indicateurs pour évaluer l'efficacité, l'efficience et la qualité des actions menées;
- Soutenir l'amélioration continue pour ajuster les processus, les méthodes ou les ressources;
- Réduire les risques en surveillant leur évolution;
- Renforcer la reddition de comptes.

Pour sa part, la reddition de comptes est un pilier de la responsabilisation, de la transparence et, ultimement, de la confiance à l'égard de l'administration. Elle vise à informer la direction générale et les élus sur la réalisation des projets prévus dans le PTI, sur l'utilisation des ressources qui en a découlé, ainsi que sur le niveau d'atteinte des cibles stratégiques de la ville.

Suivi et reddition de comptes à la Ville de Saguenay

Les suivis exercés par la Ville sont axés sur l'utilisation des fonds obtenus par règlements d'emprunt et sur l'avancement des projets individuels sans faire le lien avec la stratégie d'investissement du PTI, qui prévoit la réalisation de projets selon un budget et un calendrier. Bien que chaque projet ait un budget suivi en fonction des financements disponibles autorisés, il n'y a pas de processus permettant de lier l'avancement des projets avec les attentes inscrites dans la programmation triennale.

Quant à la reddition de comptes, elle est dirigée principalement sur les objectifs et les cibles internes des services. Alors que les plans et les politiques de la Ville vont inspirer le choix de certains projets, il n'y a pas de documentation dans les processus du PTI permettant d'évaluer le degré de cohérence entre les projets proposés, ceux réalisés et le niveau de réponse à ces plans et à ces politiques. Il devient donc difficile pour la direction et les élus d'évaluer de quelle façon l'administration fait atterrir les orientations de la gouvernance.

Les constats des sections précédentes expliquent en grande partie la faiblesse du suivi et de la reddition de comptes en lien avec le PTI. D'abord, les objectifs et cibles de la Ville, ainsi que ceux en matière de gestion des actifs, ne sont pas toujours précis et ils ne font pas l'objet d'une approbation par la gouvernance. De plus, la responsabilisation se limite à l'attribution de responsabilités sans obligation formelle d'expliquer comment elles ont été assumées et les résultats obtenus. Finalement, l'approche de gestion basée sur une présentation des financements à autoriser nuit à la capacité de l'organisation de comparer son PTI avec ses travaux réalisés.

Les paragraphes suivants approfondissent certains éléments particuliers qui devront être pris en compte pour améliorer le suivi et la reddition de comptes.

SUIVI DU PTI

Outre les causes profondes liées aux objectifs et aux cibles, à la responsabilisation ainsi qu'à l'approche axée sur le financement, une attention particulière doit être portée à certains aspects pour structurer le suivi du PTI :

- Stratégie de suivi du PTI;
- Gestion des risques;
- Gestion des changements;
- Documentation des décisions;
- Bilan annuel du PTI.

Stratégie de suivi du PTI

La façon dont la Ville suit sa planification et la réalisation des projets est directement tributaire du niveau et de la qualité des informations qu'elle pourra recueillir pour effectuer une gestion efficace de ses investissements. La stratégie doit :

- Assurer une communication claire entre la planification et la gestion de projets;
- Regrouper l'information afin de permettre autant le suivi des budgets par projet que des financements incluant plusieurs projets;
- Réévaluer la priorité de certains projets en fonction de changements de portée ou de possibilités touchant la capacité de réalisation de la Ville, ou de changements d'orientation en cours d'année;
- Présenter l'information sur une base commune afin de faciliter la réflexion stratégique;
- Dégager clairement les écarts entre la planification et la gestion de projets, le tout afin d'en faciliter les justifications.

De plus, la stratégie de suivi doit inclure les indicateurs de gestion pour évaluer la performance de réalisation du PTI. Outre les budgets et les échéanciers, nous pouvons, par exemple, penser au degré d'atteinte du seuil de maintien des actifs et au taux de respect de l'état cible des actifs.

Finalement, le tout doit favoriser un suivi simple et rapide. Alors que les services gestionnaires d'actifs doivent être en mesure de suivre la gestion de leurs projets en continu, la haute direction doit, quant à elle, pouvoir fixer des moments permettant la réflexion, le recadrage et la révision de cette gestion en fonction des attentes de la gouvernance et de la planification approuvée par celle-ci. À cet égard, pour la haute direction, ces exercices de révision pourraient concorder avec les mises à jour du budget annuel de fonctionnement de la Ville, soit tous les quatre mois.

Gestion des risques

La nature des actifs gérés par la Ville, de même que les projets d'investissement sont souvent exposés à des risques (techniques, financiers, juridiques et sociaux). Les ignorer peut entraîner des répercussions sur la gestion des projets et les écarter significativement des attentes initiales ciblées lors de la planification. Il convient donc d'identifier et d'intégrer ces risques dans les outils de suivi afin de s'assurer que les mesures de mitigation prévues ont été appliquées et qu'elles contribuent à réduire ces risques.

Le plan de gestion des actifs abordé dans la partie II favorise cette prise en compte des risques organisationnels. En intégrant ces risques dans la planification du PTI ainsi que dans les outils de suivi, l'organisation pourrait obtenir davantage d'assurance que les livrables satisferont les attentes, que les dépassements de coûts seront minimisés et que les échéanciers seront respectés.

Gestion des changements

Il est courant qu'un PTI ne se réalise pas intégralement comme prévu (imprévus techniques, priorités politiques modifiées, retards liés aux appels d'offres, etc.). Il faut alors en évaluer rapidement l'incidence sur les projets à livrer en termes de contenu, de budget et d'échéancier, tant pour l'année courante que pour celles subséquentes, et ajuster la planification en conséquence. Ces ajustements doivent être documentés, justifiés et suivis afin de préserver la cohérence et la transparence du PTI.

Documentation des décisions

Le suivi d'un PTI est grandement facilité si les nombreuses décisions prises dans le cadre de la réalisation de celui-ci sont documentées. Elles constituent des points de référence qui permettent de comprendre les actions posées et leur justification. Le suivi peut alors servir non seulement à détecter les écarts par rapport aux prévisions, mais aussi à en identifier les causes. Il importe donc de :

- Consigner les décisions majeures (abandons, changements de portée, ajustements budgétaires, etc.);
- Garder une trace écrite des justifications et des approbations;
- Faciliter les processus de mise à jour de l'information.

Le tout facilitera la compréhension a posteriori, la continuité organisationnelle et l'efficacité.

La gestion de projets peut, au terme de chacun de ceux-ci, contribuer à expliquer les succès et les insuccès obtenus dans un objectif d'amélioration continue. L'exercice est également pertinent si on le considère pour l'ensemble des projets inscrits au PTI, par exemple ceux liés au réseau routier ou encore ceux relevant du Service des immeubles et des équipements motorisés. La Ville pourrait ainsi répondre à diverses questions, dont :

- Est-ce que l'estimation des coûts des projets était réaliste?
- Est-ce que la capacité globale de la Ville était suffisante pour mener à terme tous les projets inscrits?
- Y a-t-il des difficultés attribuables à des types de projets ou à des secteurs d'activité précis?
- Les cibles à atteindre étaient-elles réalistes avec un recul sur les résultats obtenus?
- En quoi les problématiques rencontrées influenceront-elles la prochaine planification?

REDDITION DE COMPTES

La reddition de comptes sur le PTI a pour principal objectif de rendre compte du degré d'atteinte des cibles et des objectifs liés à la planification des investissements. Elle doit permettre au lecteur d'évaluer la façon dont l'administration a répondu aux attentes formulées au PTI et d'identifier les succès et défis rencontrés. Le niveau de détails contenus et les besoins auxquels la reddition de comptes répond varient selon le destinataire auquel elle s'adresse.

Reddition de comptes interne

La reddition de comptes interne vise à permettre à la haute direction d'évaluer la performance de ses services dans la gestion des projets d'investissement. Il peut en découler des analyses quant aux façons de gérer les projets, d'identifier les projets nécessitant des changements d'orientations ou de priorisation, ou encore de préparer et d'ajuster les planifications futures. Le fait, pour la haute direction, de pouvoir différencier les problématiques découlant d'événements ponctuels propres à un projet de celles découlant des processus de gestion de projets facilite l'identification de solutions adaptées aux problématiques vécues et bonifie ses initiatives en amélioration continue. Ces informations et constats permettront à la haute direction de constituer la reddition de comptes aux élus.

Ce type de reddition de comptes devrait minimalement être fait de concert avec les bilans du PTI discutés dans la section Stratégie de suivi du PTI, soit tous les quatre mois. L'objectif étant de se donner les moyens de cibler des tendances ou des problématiques de manière proactive afin de réagir en amont et, ainsi, de limiter les répercussions négatives.

Cette reddition de comptes cherche à répondre aux préoccupations et aux attentes particulières de ces décideurs. Celles-ci peuvent être de différents ordres :

- Est-ce que les projets prévus ont été réalisés?
- Est-ce que les livrables, les budgets et les échéanciers prévus pour les projets ont été respectés? Si non, de quelle ampleur sont les écarts (positifs et négatifs) et quelle est leur incidence?
- Est-ce que les projets réalisés produisent les résultats attendus, notamment sur l'état général des actifs de la Ville et la qualité des services aux citoyens?

L'information doit être agrégée en fonction d'indicateurs clés de gestion et des cibles. Trop de détails risqueraient de surcharger la reddition de comptes et de nuire à la capacité des élus à tirer des constats clairs. Il est aussi recommandé de présenter un historique sur plusieurs années des cibles et de leur réponse afin que la gouvernance puisse analyser les tendances sur les différents volets qui peuvent les intéresser, dont les efforts de maintien des actifs.

Toute cette information permettrait à la gouvernance d'évaluer si un ajustement de certaines cibles est nécessaire ou encore si des plans de redressement sont requis pour résorber certains écarts. Cette reddition devrait se faire minimalement sur une base annuelle et être effectuée avant le cycle de mise à jour du PTI.

Le PTI est un document public en vertu de la Loi sur les cités et villes. Il est donc normal que le citoyen puisse disposer d'une certaine information quant à la réalisation de ce dernier. Il conviendrait, par exemple, de signaler les projets qui n'ont pu être réalisés selon les prévisions parce qu'il est possible qu'il y ait des attentes particulières sur ces projets. De même, il serait souhaitable d'expliquer les dépassements de coûts les plus importants et les reports d'échéance, et d'en expliquer l'incidence sur la charge financière de la Ville et sur les services attendus des investissements réalisés.

Cette reddition pourrait se faire lors de l'approbation annuelle du PTI afin que la population puisse saisir facilement le lien entre les écarts constatés, les explications fournies et la façon dont la nouvelle planification au PTI y répond. Une telle communication à la population permet de favoriser la transparence et l'acceptabilité sociale face aux plans d'investissements de la Ville.

Répercussions et recommandations

Un suivi et une reddition de comptes efficaces du PTI vont bien au-delà d'un simple rapport de projets complétés. Elles constituent de véritables outils d'analyse et d'amélioration continue, en lien étroit avec les cibles de performance, les stratégies d'investissement et les objectifs à long terme de la Ville. Les faiblesses soulignées ne permettent pas de suivre adéquatement le degré de réalisation du PTI, ni d'ajuster le tir avec diligence, si nécessaire, ni d'informer l'ensemble des parties prenantes sur la performance obtenue et ses conséquences. La Ville est donc invitée à s'inspirer des bonnes pratiques mentionnées au présent rapport pour renforcer sa capacité à planifier et à surveiller ses investissements en immobilisations.



RECOMMANDATIONS À LA DIRECTION GÉNÉRALE

30

Renforcer le suivi du PTI de façon à soutenir davantage la prise de décisions en faisant ressortir avec diligence :

- Les écarts en termes de contenu, de coûts et d'échéancier, leur justification et leur incidence sur la planification des investissements pour les années subséquentes;
- L'évolution des risques liés à la réalisation du PTI;
- Les besoins supplémentaires de ressources humaines et financières pouvant être nécessaires pour assurer la réalisation des projets;
- La contribution des investissements réalisés aux orientations de la Ville et à l'état de ses actifs.

31

Se doter d'une stratégie de reddition de comptes en vue d'informer adéquatement et en temps opportun l'ensemble des parties prenantes sur la réalisation du PTI.



COMMENTAIRES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE

Comme mentionné dans les sections précédentes, plusieurs outils devront être développés ou améliorés afin de répondre plus adéquatement aux besoins d'information des élus. Le suivi des écarts entre le PTI, les budgets annuels, les échéanciers réels et les imprévus (retards, annulations, coûts) devra être plus structuré, plus fréquent et plus transparent.

Ces améliorations visent à renforcer la confiance, à faciliter la prise de décision, et à permettre une communication plus claire auprès de la population.

ANNEXE 1

Responsabilités et rôles liés au PTI en lien avec les actifs gérés

Tableau des principaux rôles et des responsabilités des services concernés. Lorsqu'il est mentionné qu'un type d'actif est sous la responsabilité d'un secteur, cela veut dire que le secteur est responsable de sa construction ou de son achat initial, des investissements majeurs permettant son maintien dans le temps ainsi que de son remplacement lorsque cela s'applique.

Services (rôles)	Responsabilités (faits saillants)
Direction générale	Processus du PTI <ul style="list-style-type: none"> — Donner les alignements en lien avec le budget du PTI (ex. : 95 M\$/an pour le maintien d'actifs et 25 M\$ pour les projets de développement); — Définir et communiquer ses attentes en lien avec le processus du PTI; — Réviser, questionner et ajuster le PTI consolidé préalablement à la présentation au comité exécutif; — Assurer un certain nivellement des investissements dans le temps
Coordonnateur du PTI	Processus du PTI <ul style="list-style-type: none"> — Lancer le processus annuel; — Coordonner le montage du PTI, c'est-à-dire colliger l'ensemble de l'information provenant des divers services; — Développer les documents de soutien requis pour présenter le PTI à la direction générale ainsi qu'au comité exécutif de la Ville; — Soutenir le Service des finances dans les tâches liées au financement; — Voir à la planification des autorisations de financement à long terme.
Service des finances	Processus du PTI <ul style="list-style-type: none"> — En fonction du PTI approuvé, gérer les règlements d'emprunt; — Produire des analyses des répercussions sur le budget de fonctionnement de la Ville; — Projeter la dette à long terme en fonction des investissements votés au PTI.
Génie	Types d'actifs sous responsabilité (non exhaustif) <ul style="list-style-type: none"> — Réseau routier et éclairage urbain; — Ouvrages d'art; — Infrastructures souterraines (réseaux pluviaux et eaux usées); — Infrastructures de traitement des eaux; — Pistes cyclables; — Parcs (à l'exception des bâtiments et des arbres). Processus du PTI <ul style="list-style-type: none"> — Maintenir un registre à jour de l'état des infrastructures sous sa responsabilité (incluant l'auscultation); — Identifier les besoins en maintien et en construction pour l'année no 1; — Préparer le tableau de demandes (propositions de projets) pour le PTI; — Présenter une stratégie de priorisation des investissements à réaliser au PTI; — Prendre acte des résultats de l'approbation du PTI; — Mettre en œuvre les éléments du PTI assignés au Service du génie; — Assurer une bonne synergie avec les services contributeurs.

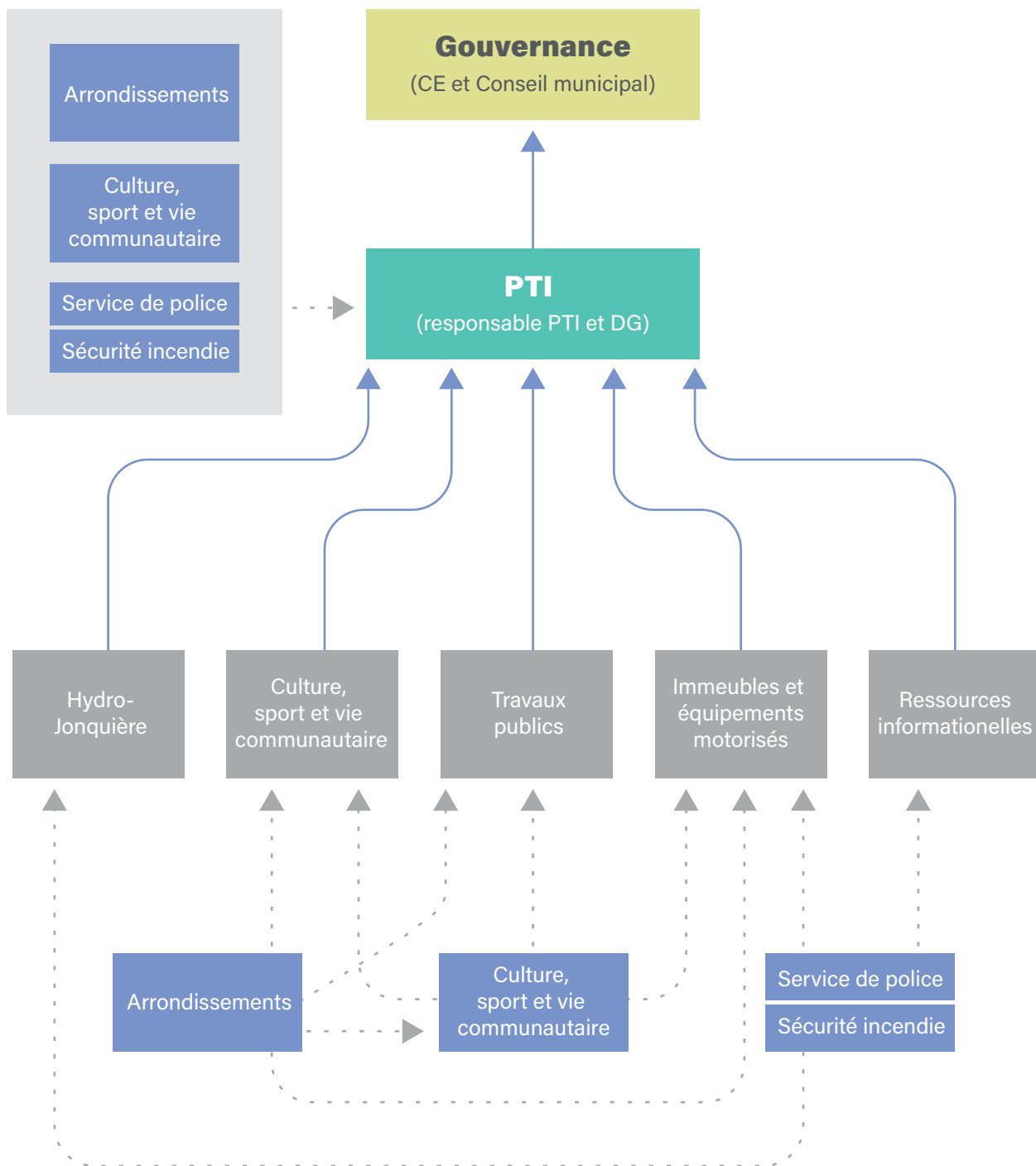
Services (rôles)	Responsabilités (faits saillants)
Immeubles et équipements motorisés [IEM]	<p>Types d'actifs sous responsabilité (non exhaustif)</p> <ul style="list-style-type: none"> — Immeubles et bâtiments; — Équipements motorisés (ex. : voitures de police, camions de pompier, pelles hydrauliques, niveleuses et autres équipements motorisés); — Infrastructures de loisirs (ex. : patinoires, centres de ski, piscines, parcs, etc.). <p>Processus du PTI</p> <ul style="list-style-type: none"> — Maintenir un registre de l'état des infrastructures sous sa responsabilité; — Identifier les besoins de maintien et d'acquisition pour l'année no 1; — Préparer le tableau de demandes pour le PTI; — Présenter une stratégie de priorisation des investissements à réaliser au PTI; — Prendre acte des résultats de l'approbation du PTI; — Mettre en œuvre les éléments du PTI assignés au SIEM; — Assurer une bonne synergie avec les services contributeurs.
Hydro-Jonquière	<p>Types d'actifs sous responsabilité (non exhaustif)</p> <ul style="list-style-type: none"> — Infrastructures de production d'électricité (ex. : barrages); — Infrastructures permettant la distribution électrique sur le territoire (ex. : lignes électriques); — Feux de signalisation sur le réseau routier; — Équipements de radiocommunication (tours de communication et radio). <p>Processus du PTI</p> <ul style="list-style-type: none"> — Maintenir un registre de l'état des infrastructures sous sa responsabilité; — Identifier les besoins en maintien et construction pour l'année no 1; — Colliger les besoins des autres services en termes d'équipements de communication (radiocommunication); — Gérer la capacité de remplacement et d'installation des feux de circulation; — Préparer le tableau de demandes pour le PTI; — Présenter une stratégie de priorisation des investissements à réaliser au PTI; — Prendre acte des résultats de l'approbation du PTI; — Mettre en œuvre les éléments du PTI assignés à Hydro-Jonquière; — Assurer une bonne synergie avec les services contributeurs pour les radiocommunications; — Assurer un arrimage avec le Service du génie (travaux routiers et feux de circulation).

Services (rôles)	Responsabilités (faits saillants)
Services de police et de sécurité incendie	<p>Type d'actifs sous responsabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> — Ces services ne sont ultimement responsables d'aucun actif, mais ils sont des utilisateurs d'équipements pour assurer la sécurité de la population et ont l'expertise nécessaire pour faire valoir les besoins qui y sont liés. <p>Processus du PTI</p> <ul style="list-style-type: none"> — Identifier leurs besoins et les transmettre aux services responsables; — Soutenir, au besoin, le service responsable dans la description des besoins et, potentiellement, dans l'identification et l'analyse des options possibles; — Dans le cas d'actifs complexes, faire des représentations auprès des instances afin de bien expliquer leurs besoins et influencer la priorisation; — Prendre acte des résultats de l'approbation du PTI.
Travaux publics	<p>Types d'actifs sous responsabilité (non exhaustif)</p> <p>Note : Pour les infrastructures publiques, le Service des travaux publics a la responsabilité des interventions permettant de prolonger la vie des actifs (réparations et entretiens fonctionnels).</p> <p>Processus du PTI</p> <p><i>Pour la foresterie urbaine :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Identifier les besoins en maintien et construction pour l'année no 1; — Gérer la capacité de remplacement et de plantation des arbres; — Préparer le tableau de demandes pour le PTI; — Présenter une stratégie de priorisation des investissements à réaliser au PTI; — Prendre acte des résultats de l'approbation du PTI; — Mettre en œuvre les éléments du PTI assignés au Service des travaux publics. <p><i>Pour les actifs autres que la foresterie urbaine :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Identifier les besoins et les transmettre au service responsable; — Soutenir, au besoin, le service responsable dans la description des besoins et, potentiellement, dans l'identification et l'analyse des options possibles; — Dans le cas d'actifs complexes, faire des représentations auprès des instances afin de bien expliquer les besoins et d'influencer la priorisation; — Prendre acte des résultats de l'approbation du PTI; — Assurer une bonne synergie avec les autres services.

Services (rôles)	Responsabilités (faits saillants)
Service des ressources informationnelles	<p>Types d'actifs sous responsabilité (non exhaustif)</p> <ul style="list-style-type: none"> — Parc informatique (ordinateurs, serveurs, logiciels, sécurité et réseautique); — Automates dans les diverses installations de la ville, notamment : équipements de traitement des eaux, centrales électriques, mécanique du bâtiment (cela exclut la technologie liée aux feux de circulation) — Contrats liés aux technologies dans les véhicules (pompiers et de police); — Parc informatique lié aux technologies opérationnelles (enjeux de rôles et responsabilités) (ex. : technologie cellulaire et réseau de télécommunication). <p>Processus du PTI</p> <ul style="list-style-type: none"> — Maintenir un registre de l'état du matériel informatique et du réseau. Suivre la fin de vie des actifs; — Identifier les besoins en termes de sécurité; — Identifier en continu les besoins en maintien et en développement; — Préparer le tableau de demandes pour le PTI; — Présenter une stratégie de priorisation des investissements à réaliser au PTI; — Prendre acte des résultats de l'approbation du PTI; — Mettre en œuvre les éléments du PTI assignés au Service des ressources informationnelles; — Assurer une bonne synergie avec les services contributeurs.
Culture, sports et vie communautaire	<p>Types d'actifs sous responsabilité</p> <p>Ce service n'est ultimement responsable d'aucun actif, mais est un utilisateur très important des immeubles de la ville.</p> <p>Processus du PTI</p> <ul style="list-style-type: none"> — Identifier les besoins et les transmettre aux services responsables, principalement le Service des immeubles et équipements motorisés; — Identifier les besoins en lien avec le maintien, l'évolution ou la construction de nouveaux parcs, bâtiments, installations sportives et culturelles, et soutenir, au besoin, le service responsable dans la description des besoins et, potentiellement, dans l'identification et l'analyse des options possibles; — Dans le cas d'actifs complexes, faire des représentations auprès des instances afin de bien expliquer les besoins et d'influencer la priorisation; — Prendre acte des résultats de l'approbation du PTI.

ANNEXE II

Matrice d'interactions



- > Relation d'influence
- > Lien montrant la responsabilité de déposer des demandes au PTI
- Services complémentaires au processus
- Services gestionnaires d'actifs

ANNEXE III





Résumé des recommandations émises dans le rapport

Cette section compile les recommandations émises dans le rapport d'audit de performance. Comme plusieurs recommandations sont d'envergure et ne peuvent pas, théoriquement, être mises en place de manière simultanée, nous avons jugé approprié de proposer une séquence de mise en œuvre. Cette proposition ne fait cependant pas office de plan d'action. L'administration de la Ville est responsable d'élaborer un plan d'action en lien avec les recommandations émises, et la présente annexe ne saurait se substituer aux responsabilités de la Ville. Nous croyons cependant que cet exercice peut soutenir l'administration et inspirer sa réflexion concernant ses échéanciers de réalisation des recommandations.








1 2 3



Stratégie et gouvernance des investissements

N° 1	Concilier la programmation de travaux annuels avec la planification au PTI afin que le conseil municipal puisse évaluer le niveau de réalisation prévu au cours de cette période.	●
N° 6	Mettre en place une structure de gouvernance claire pour la gestion des projets d'investissement dans la ville et proposer des outils communs, comme des fiches de projets.	●
N° 7	Communiquer le type d'information de gestion nécessaire à la prise de décisions organisationnelles aux services gestionnaires d'actifs afin que leurs outils et leurs méthodes de travail répondent aux besoins de la haute direction.	●
N° 21	Rappeler aux intervenants qui participent à l'élaboration du PTI que la voie privilégiée pour faire valoir des projets et choisir ceux à inscrire au PTI doit être la démarche prévue à cet effet et que les intérêts sectoriels ne doivent pas prévaloir sur ceux de l'ensemble de la Ville.	●
N° 24	Développer une méthode de suivi permettant de lier plus facilement les dépenses réelles des projets inscrites au système comptable avec les projets planifiés au programme triennal d'immobilisations.	●
N° 4	Produire éventuellement un document, lors de la présentation du PTI, permettant de faire le lien entre les recommandations d'investissement et les cibles du plan de gestion des actifs afin que la gouvernance puisse évaluer la façon dont l'administration propose de répondre aux objectifs organisationnels.	●
N° 8	Mettre en place des mécanismes favorisant la communication interservices afin que les besoins communs puissent faire l'objet d'une stratégie commune.	●
N° 29	Assurer éventuellement une logique pluriannuelle d'un PTI à l'autre et faire en sorte que le montant total présenté chaque année soit représentatif d'un niveau de réalisation.	●







		1	2	3
N° 30	<p>Renforcer le suivi du PTI de façon à soutenir davantage la prise de décisions en faisant ressortir avec diligence :</p> <ul style="list-style-type: none"> — Les écarts en termes de contenu, de coûts et d'échéancier, leur justification et leur incidence sur la planification des investissements pour les années subséquentes; — L'évolution des risques liés à la réalisation du PTI; — Les besoins supplémentaires de ressources humaines et financières pouvant être nécessaires pour assurer la réalisation des projets; — La contribution des investissements réalisés aux orientations de la Ville et à l'état de ses actifs. 			
N° 5	S'assurer que les écarts entre les besoins identifiés et le montant d'investissement proposé au PTI sont communiqués à la direction générale et à la gouvernance, et que les risques découlant de ces écarts soient compris et évalués par les parties prenantes.			
N° 26	Réévaluer la priorisation des projets accusant des retards importants afin de favoriser la fermeture des règlements d'emprunt dans les délais et de permettre une réévaluation de la priorité de ces projets dans le processus du PTI.			
N° 31	Se doter d'une stratégie de reddition de comptes en vue d'informer adéquatement et en temps opportun l'ensemble des parties prenantes sur la réalisation du PTI.			

Processus du PTI, informations et outils de gestion





N° 2	Élaborer un plan d'action et adapter les outils de travail afin de passer éventuellement d'un PTI axé sur le financement à un PTI basé sur la réalisation des travaux.			
N° 15	Conserver, pour chaque moment charnière du processus du PTI, une trace des propositions des intervenants concernés et des justifications des choix effectués pour déterminer la proposition globale retenue.			
N° 16	Transférer la responsabilité de la stratégie du financement à long terme et des règlements d'emprunt au Service des finances, le responsable du PTI devenant plutôt un collaborateur et un soutien à la prise de décisions.			
N° 17	Proposer un fonctionnement et des outils de communication à la direction générale afin d'assurer une collaboration avec le responsable du PTI autant durant le processus de mise en place du PTI que pendant son suivi tout au long de l'année.			
N° 25	Détailler davantage les sources de financement au PTI.			
N° 19	Constituer un dossier d'analyse et le rendre disponible aux élus avant leur rencontre plénière de travail plénière afin de susciter des discussions basées sur une meilleure compréhension du contenu du projet de PTI.			
N° 20	Se doter d'outils et de critères organisationnels afin d'effectuer un premier tri des projets dans le but de cibler ceux ayant une maturité suffisante pour faire l'objet d'un exercice de priorisation au PTI.			

		1	2	3
N° 23	Demander aux directions d'arrondissements, dans le cadre du processus du PTI, de produire, selon le calendrier convenu, la liste des interventions souhaitées sur leur territoire et que cette liste soit prise en compte dans le but d'optimiser les choix et les stratégies d'investissement.			
N° 22	Développer des outils de priorisation des projets et d'aide à la décision plus complets favorisant l'implication des intervenants, et ce, pour l'ensemble des types d'actifs, et intégrer ceux-ci au processus du PTI.			




Gestion des actifs et processus de planification des besoins et des projets

N° 3	Superviser la mise en place d'un plan de gestion des actifs au sein de la Ville en y définissant des cibles et des attentes en termes de maintien et de développement d'actifs afin de formaliser le tout au sein de l'organisation.			
N° 9	Formaliser et faire approuver par la direction générale les directives de gestion des actifs internes des services ou en produire, le cas échéant.			
N° 11	Arrimer ces directives au plan de gestion des actifs afin que les cibles internes répondent aux objectifs stratégiques de la gouvernance énoncés dans ce plan.			
N° 12	Définir, en collaboration avec les services gestionnaires d'actifs, les standards d'informations et de planification des investissements à atteindre pour chaque service et déterminer la capacité annuelle à allouer à la fonction de planification pour y arriver.			
N° 11	Établir la capacité organisationnelle que possède le service à réaliser sa mission, analyser la façon dont les ressources sont déployées et tenir compte de cette capacité dans les recommandations d'investissement formulées à la direction générale et au conseil municipal.			
N° 13	Familiariser plus d'une ressource en planification pour chaque type d'actif afin de réduire l'exposition de l'organisation à des départs ou à des congés de maladie prolongés.			

Financement

N° 14	Définir des responsabilités et attribuer un mandat afin de développer des outils permettant aux services gestionnaires d'actifs d'identifier rapidement les possibilités d'aides financières en lien avec les besoins d'investissements et les propositions de projets déposées au PTI.		
N° 18	Proposer et présenter la stratégie de financement à long terme à la direction générale et aux élus en lien avec les investissements prévus à la programmation triennale d'immobilisations à faire approuver.		
N° 27	Intégrer dans la Politique de gestion de la dette un cadre de gestion pour les sommes autorisées, mais non utilisées, afin que leur effet, combiné à la dette contractée, puisse faire l'objet d'analyses de sensibilité.		
N° 28	Calculer les ratios projetés d'emprunt à long terme selon les nouveaux paramètres qui seront adoptés à la Politique de gestion de la dette et les intégrer dans le document de travail des élus lors de l'exercice du PTI.		

LÉGENDE

-  **1** Doit être implanté en priorité afin de servir d'assise aux autres recommandations.
-  **2** Entraîne une amélioration importante du niveau de maturité du processus.
-  **3** Consolide le processus en s'arrimant aux recommandations déjà implantées.



JONATHAN DESBIENS, CPA AUDITEUR
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL - VILLE DE SAGUENAY

Bureau du vérificateur
400, rue Racine Est, bureau 40 Chicoutimi (Québec) G7H 1T4