



cirano

Allier savoir et décision

2016RP-02

**Vers un budget structurellement équilibré et durable pour le
secteur municipal au Québec**

Roger Galipeau, Serge Pourreaux, Alain Duhamel

Rapport de projet

2016RP-02

**Vers un budget structurellement équilibré et durable pour
le secteur municipal au Québec**

Roger Galipeau, Serge Pourreaux, Alain Duhamel

Rapport de projet
Project report

Montréal
Janvier 2016

© 2016 Roger Galipeau, Serge Pourreaux, Alain Duhamel. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.

Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act.

Les partenaires du CIRANO

Partenaires corporatifs

Autorité des marchés financiers
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Financière Sun Life, Québec
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Intact
Investissements PSP
Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations
Ministère des Finances du Québec
Power Corporation du Canada
Rio Tinto
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École de technologie supérieure (ÉTS)
École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
Institut national de la recherche scientifique (INRS)
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

ISSN 1499-8629 (Version en ligne)

Vers un budget structurellement équilibré et durable pour le secteur municipal au Québec

Une approche d'excellence en budgétisation et en gestion des résultats
pour les organismes municipaux

*Roger Galipeau**,

*Avec la collaboration à la recherche et à la rédaction de
Serge Pourreaux et de Alain Duhamel*

* Directeur du Groupe d'excellence en budgétisation du CIRANO

TABLE DES MATIÈRES

1. PORTÉE DU DOCUMENT ET MISE EN CONTEXTE	3
2. INTRODUCTION	8
3. OBJECTIFS ET DÉFINITION DE CE QU'EST UN BUDGET STRUCTURELLEMENT ÉQUILIBRÉ ET DURABLE (BSED)	11
4. LES 12 GRANDS PRINCIPES ET LES ASSISES DU BSED	13
4.1 UNE PLANIFICATION STRATÉGIQUE INTÉGRÉE ET DÉCENNALE	13
4.2 UNE STRATÉGIE DE GESTION DU DÉFICIT D'ENTRETIEN DES ACTIFS PHYSIQUES ET DU PASSIF INHÉRENT	21
4.3 UNE BUDGÉTISATION PARAMÉTRÉE SUR LE CYCLE DE VIE DES ACTIFS POUR LE BUDGET D'EXPLOITATION ET SUR LE BUDGET DES IMMOBILISATIONS MENANT À LA CRÉATION D'UN FONDS DE RENOUVELLEMENT	29
4.4 UNE POLITIQUE D'ENCADREMENT DU NIVEAU DE LA DETTE	39
4.5 UNE RÉSERVE DITE « PARAPLUIE » DE PRÉVOYANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE	51
4.6 UNE POLITIQUE D'UTILISATION DES SURPLUS	63
4.7 UNE POLITIQUE DE VÉRIFICATION DILIGENTE ET TRIENNALE DES ACTIFS ET DES PASSIFS, Y COMPRIS LES ÉVALUATIONS ACTUARIELLES DES RÉGIMES DE RETRAITE	73
4.8 UNE POLITIQUE D'ÉVALUATION ET DE GESTION DES RISQUES INTÉGRÉE AU PROCESSUS BUDGÉTAIRE	81
4.9 UN PLAN FINANCIER QUINQUENNAL STRUCTURELLEMENT ÉQUILIBRÉ ET DURABLE, RÉVISÉ ANNUELLEMENT	91
4.10 UN PROCESSUS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE LA PERFORMANCE	103
4.11 UNE IMPLANTATION GÉNÉRALISÉE DU BSED POUR LES MUNICIPALITÉS ET LES ORGANISMES DU SECTEUR MUNICIPAL QUÉBÉCOIS	113
4.12 UN ENCADREMENT LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE NÉCESSAIRE POUR IMPLANTER UN BSED AU NIVEAU MUNICIPAL	119
5. CONCLUSION	121

1. PORTÉE DU DOCUMENT ET MISE EN CONTEXTE

La contribution financière de la Fondation Jarislowsky pour la réalisation de ce document et la tenue de différentes rencontres préparatoires permettra au gouvernement du Québec de compléter son importante démarche de réflexion sur le processus budgétaire en vigueur dans toutes les entités du gouvernement et dans celles qui dépendent de deniers publics, même si ces dernières ne sont pas communément comprises dans le périmètre comptable généralement défini.

Ce document couvre l'implantation du BSED dans le secteur municipal. Il complète le document réalisé pour le ministère des Finances au printemps 2015 qui, lui, prônait plus largement l'implantation du BSED dans l'ensemble des secteurs public et parapublic au Québec.

Ce document a été préparé pour le ministère des Finances du gouvernement du Québec, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et l'ensemble des municipalités du Québec, afin de leur exposer de manière détaillée en quoi consiste un budget structurellement équilibré et durable (BSED) pour le secteur municipal québécois.

Au cours des derniers mois, l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec a manifesté pour le concept du budget structurellement équilibré et durable (BSED) un intérêt marqué qui s'est traduit par un partenariat dans la préparation de ce document et par l'assurance d'un soutien dans la poursuite de ce projet. À ce sujet, voici un extrait de l'allocution que le président du Conseil de l'Ordre des CPA a prononcée lors de l'assemblée générale annuelle de l'Ordre, le 19 juin 2015 :

« Poussant un cran plus loin notre engagement en faveur des principes que nous défendons, nous avons appuyé et mis en avant les travaux du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO).

Les travaux du CIRANO visent à amener le gouvernement québécois à adopter un processus budgétaire toujours plus intègre, transparent et performant, soit un Budget structurellement équilibré et durable (BSED).

Cette approche prometteuse s'inscrit dans la politique du gouvernement du Québec visant à encourager une gestion responsable et durable des deniers publics. L'Ordre travaille d'ailleurs de près avec le ministère des Finances pour faire avancer l'idée d'un BSED.

Il faut saluer l'ouverture du gouvernement, qui nous a permis de faire consensus sur l'opportunité de préparer un budget selon le processus de l'excellence en budgétisation. Cette initiative pourra ensuite déboucher sur l'implantation du BSED dans l'ensemble du secteur public et parapublic. »

L'objectif de ce document est donc de présenter les particularités d'un budget structurellement équilibré et durable. Il ne s'agit pas d'un manuel sur la méthodologie et sur les techniques de budgétisation : ce document traite plutôt de la théorie d'une budgétisation publique qui prend en compte une gestion des fonds publics et qui considère l'ensemble des enjeux passés, présents et futurs qui ont une incidence financière sur chacune des administrations publiques québécoises. Selon le principe de Pareto, les douze principes traités représentent certainement plus de 80 % des enjeux qui ne sont pas traités actuellement de façon optimale et qui permettraient d'atteindre un budget structurellement équilibré et durable. Des principes additionnels pourront s'ajouter au cours des prochaines années.

La Government Finance officers Association (GFOA) sert d'inspiration à l'élaboration et à la structuration de ces douze principes en raison des travaux – parfois parcellaires – qu'elle a réalisés à leur sujet au fil des ans. Cependant, de très nombreuses organisations professionnelles à travers le monde – comme les comptables professionnels agréés (CPA) du Québec et la National Association of State Budget Officers (NASBO) aux États-Unis – et d'autres grandes organisations internationales, telles l'OCDE et le FMI, ont traité de ces sujets d'une façon ou d'une autre. Toutefois, la GFOA est l'organisme qui, par sa taille et la représentativité de ses membres, répond à la majorité de nos besoins en matière de références.

Aux fins d'assurer une bonne compréhension des ministères et des municipalités du Québec, les douze principes énoncés dans ce document font l'objet d'une présentation uniforme. Pour chacun, on trouve quatre sections : un résumé du principe, des références institutionnelles et normatives, des constatations pour le Québec et des recommandations. Pour des raisons de synthèse et de budget, et afin de donner à ce document une dimension plus pratique et plus stratégique qu'académique, nous avons resserré le contenu de chacune de ces sections.

Ainsi, les principes ont été résumés dans les énoncés présentés dans les premières sections. Les références institutionnelles et normatives ont été choisies pour leur représentativité et leur diversité; il s'agit d'exemples concrets de l'application de ces principes, que ce soit dans les documents d'encadrement d'organismes normatifs ou dans les processus opérationnels d'administrations ou d'organisations publiques. Les sections portant sur les constatations pour le Québec ne sont certainement pas complètes, et c'est par souci d'illustrations concrètes que certains constats ont été répertoriés pour chacun des douze principes. La portée du mandat ne permettait pas de dresser un portrait exhaustif de la situation au Québec pour chacun de ces douze principes. Cependant, les constatations ont été puisées dans les éléments les plus probants. Il manque probablement beaucoup d'informations, mais ces données complémentaires ne modifieraient pas de façon sensible l'analyse, la synthèse et les conclusions que permettent les constats. Finalement, les recommandations sont présentées simplement. Leur mise en application nécessiterait une organisation plus opérationnelle qui pourra être mise au point dans le cadre d'un prochain document.

Finalement, certaines réflexions s'imposent au sujet des efforts et des coûts nécessaires pour déployer un BSED. Fondé sur des valeurs d'imputabilité, de responsabilité et de transparence, cet exercice vise aussi à optimiser chacun des dollars dépensés aujourd'hui et dans le futur en faisant une analyse d'impacts croisés. Cette optimisation générera des bénéfices actuels et futurs qui compenseront largement les coûts

de déploiement du BSED. Bien sûr, cette implantation ne peut se réaliser que progressivement et sur un horizon de deux à dix ans, selon la nature du principe à déployer. Aussi, un déficit d'entretien, une sous-budgétisation et une dépense reportée demeurent des problèmes financiers, qu'ils soient déclarés ou non. La dépense devra donc se faire, mais pas nécessairement au meilleur coût... Il est bon de rappeler qu'au final, ce que l'on cherche, c'est à favoriser l'imputabilité, la responsabilité et la transparence chez les milliers de directeurs d'unités budgétaires de l'administration publique québécoise.

Ce document présente les douze principes qui portent sur de bonnes pratiques budgétaires publiques à l'échelle mondiale et qui mènent à la mise en place, dans les secteurs public et parapublic, d'un processus budgétaire amélioré en termes de rigueur, de transparence et de performance. Cette démarche s'inspire en partie des travaux de la Government Finance Officers Association (GFOA) réalisés au cours des dernières décennies.

C'est précisément le développement du savoir-faire de cette association qui, jumelé à des recherches approfondies et à des travaux liés à la budgétisation d'organisations publiques établies au Québec par le CIRANO, a mené au concept d'un budget structurellement équilibré et durable (BSED).

D'autre part, à l'automne 2014, les villes et le gouvernement du Québec ont convenu d'un arrangement financier provisoire valable pour l'année 2015, prélude à la conclusion d'un nouveau « pacte législatif et fiscal » d'une plus grande portée.

Dans cette entente, dessinée dans le cadre d'une démarche de redressement des comptes publics vers l'équilibre budgétaire de la province, le gouvernement du Québec s'engageait à négocier un pacte fiscal pluriannuel, à simplifier les redditions de comptes et à poursuivre les travaux de révision du pacte législatif et fiscal en s'inspirant du livre blanc de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et du livre bleu de la Fédération québécoise des municipalités (FQM).

Le Gouvernement du Québec a confirmé ses intentions dans l'Exposé budgétaire du 26 mars 2015. D'ici la fin de l'année 2016, il se propose de « moderniser l'encadrement législatif des municipalités » et de conclure avec elles « un nouveau pacte fiscal pluriannuel ».

« Ce nouveau cadre législatif, lit-on encore dans la documentation ministérielle, sera fondé sur la subsidiarité, la transparence, l'imputabilité, l'efficience et la simplification. »

Puisqu'il y a convergence des volontés politiques vers un nouvel arrangement entre le gouvernement du Québec et les municipalités, est-il permis d'envisager un encadrement législatif facilitant l'adoption de politiques budgétaires et financières structurantes et innovantes dans les administrations locales ?

La démarche du gouvernement et des villes du Québec vers un pacte législatif et fiscal ne saurait se limiter à une réforme de l'évaluation foncière, à un partage fiscal ou à un nouveau cadre financier prescrivant des transferts annuels du gouvernement vers les villes. L'importante réforme envisagée ne pourrait-elle déboucher sur de nouvelles politiques budgétaires et financières municipales ?

Ce ne serait pas un précédent. À titre d'exemple, en 1977, le gouvernement du Québec a obligé les villes à adopter chaque année un programme triennal d'immobilisations dans lequel une administration municipale décrit les investissements en infrastructures et en équipements qu'elle projette, en donnant une indication de leurs coûts et de leur financement. Il y a 39 ans, il s'agissait d'une mesure innovante.

De nos jours, bon nombre de villes canadiennes et américaines planifient sur cinq ans, voire dix ans, leur programme d'investissements, pour mieux tenir compte du cycle de vie des infrastructures et mieux préparer la programmation financière et opérationnelle de leurs projets. Cette approche sur le long terme s'installe peu à peu dans les villes québécoises.

Dans la mouvance politique et économique actuelle au Québec, un nouveau cadre juridique pour les villes favorisant la stabilité, la pérennité, la prévisibilité et l'imputabilité apparaît non seulement souhaitable mais nécessaire.

Les études et les analyses du Groupe d'excellence en budgétisation du CIRANO sur les budgets des villes au Canada et aux États-Unis ont démontré que bon nombre d'entre elles avaient mis en œuvre des politiques financières et budgétaires structurelles pour se prémunir contre les effets de cycles de leur économie et les répercussions conjoncturelles sur l'équilibre de leurs comptes et le maintien des services publics. Il ressort clairement de cet exercice que nombre de villes délaissent peu à peu la budgétisation annuelle conjoncturelle à courte portée au profit d'un budget à plus longue portée.

Finalement, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire du gouvernement du Québec a inscrit dans son *Manuel de la présentation de l'information financière municipale* une référence très directe à la GFOA. Ce document s'adresse à l'ensemble des organismes municipaux, c'est-à-dire les municipalités locales, les municipalités régionales de comté, les communautés métropolitaines, les régies intermunicipales et les organismes publics de transport en commun.

Ce manuel a pour but de fournir aux administrateurs municipaux et à toutes les personnes actives dans le domaine municipal les éléments explicatifs de base pour assurer une présentation adéquate et uniforme de l'information financière.

Le contenu a été développé en s'appuyant sur les principes comptables généralement reconnus (PCGR). Pour le secteur public, ceux-ci correspondent aux normes énoncées dans le *Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public* telles qu'établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de CPA Canada. Ces normes sont aussi désignées sous le terme « normes comptables canadiennes pour le secteur public ».

Le *Manuel de la présentation de l'information financière municipale* indique ceci :

« Government Finance Officers Association (GFOA)

La GFOA, une association professionnelle de responsables financiers, a pour objectif d'améliorer la gestion financière et budgétaire des organismes publics. Pour ce faire, elle présente à partir de son site Web des bonnes pratiques ainsi que différentes

politiques financières et budgétaires destinées aux organismes publics, dont les municipalités et autres organismes municipaux. Pour en savoir plus sur la GFOA, se référer à l'adresse suivante :

http://www.gfoa.org/index.php?option=com_content&task=view&id=336

Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du Territoire (MAMOT) invite les organismes municipaux du Québec à adhérer, sur une base volontaire, aux principes de bonne gestion mis de l'avant par la GFOA. »

Cette invitation met la table pour l'implantation du BSED.

2. INTRODUCTION

Le mandat du CIRANO consiste à étudier un échantillon d'organisations publiques au niveau québécois, canadien et international. Notre analyse a porté sur neuf enjeux principaux :

1. La vision à long terme;
2. Les politiques visant à éviter et à combler le déficit d'entretien des infrastructures et des équipements;
3. La dette et les pratiques en matière d'emprunt;
4. Les réserves de fonds;
5. L'utilisation prudente des surplus;
6. Les déficits actuariels;
7. Les engagements sociaux à long terme (caisses de retraite, assurances, etc.);
8. Les politiques touchant les revenus ordinaires et extraordinaires;
9. L'équilibre structurel des comptes publics au Québec, qui est surtout l'affaire du gouvernement, mais qui devrait aussi comprendre les sociétés d'État, les régies, les réseaux publics comme celui de l'éducation, de la santé et, particulièrement, les administrations municipales.

Cette analyse a permis de bien structurer la proposition contenue dans ce document, qui porte sur les douze grands principes du BSED.

En effet, le thème de la gouvernance dans les affaires, en particulier en matière de finances et de budgets, émerge dans l'opinion publique et fait désormais appel à la responsabilité de tous les gouvernants des institutions publiques et privées.

Les questions d'imputabilité et de transparence ont pris de plus en plus d'importance au cours des dernières années. La transparence budgétaire est devenue l'un des vecteurs essentiels de toute bonne gouvernance appliquée. On estime que diffuser de l'information complète et publique sur le budget favorise une meilleure compréhension des politiques et des priorités du gouvernement, et permet des échanges constructifs entre les décideurs politiques et les citoyens pour ce qui est des choix budgétaires. La transparence favorise aussi une plus grande discipline budgétaire, puisqu'elle entraîne une responsabilisation accrue des gouvernements quant à l'élaboration de budgets réalistes et soutenables dont les orientations sont explicites.

Cette transparence exige la diffusion systématique et en temps utile de toute l'information budgétaire pertinente. Cela comprend, entre autres, les objectifs fiscaux, les hypothèses économiques, le plan budgétaire du gouvernement et des données autres que financières sur la performance.

Il semble qu'en Amérique du Nord, de plus en plus d'administrations des finances publiques aient amorcé un virage et se dirigent progressivement vers un budget structurellement équilibré et durable. L'onde de choc qui a frappé l'économie en 2008 a probablement eu un effet accélérateur à cet égard, et les organisations publiques en ont tiré des enseignements.

Désormais, les enjeux en matière de stratégie budgétaire, de processus budgétaire et de gouvernance financière appliquée doivent être abordés dans un tout cohérent à tous les paliers de l'administration publique et par toutes les parties prenantes – décideurs politiques, gestionnaires publics et contribuables.

À titre d'exemple, les municipalités peuvent accomplir beaucoup par elles-mêmes, mais elles auront besoin de l'aval et de l'encadrement de l'État pour persévérer dans leur volonté de parvenir à un budget structurellement équilibré et durable.

Plusieurs villes du Québec ont adopté un plan de développement durable à long terme. Ici, le mot « durable » doit aussi être interprété en cohérence avec la Loi sur le développement durable. Ainsi, celle-ci énonce un principe directeur d'internalisation des coûts qui interpelle tous les administrateurs publics, et selon lequel la valeur des biens et des services doit se refléter dans leur cycle de vie, de la conception à la disposition finale.

Plusieurs villes de la province ont compris qu'elles ne pourront maintenir les mêmes niveaux de services sans repenser leurs politiques, voire leur culture institutionnelle en matière de gestion budgétaire et financière, notamment en ce qui a trait à leurs investissements et à leurs immobilisations. Modestement, une à une, les politiques propres à un BSED entrent dans l'arsenal des bonnes pratiques en matière de gestion municipale.

La création et le maintien d'un fonds de réserve parapluie pour les mauvais jours constituent une partie intégrante d'un budget structurellement équilibré et durable. Il s'agit là d'une protection dont aucun gouvernement et aucune municipalité ne peuvent se priver pour se prémunir contre d'éventuelles récessions ou catastrophes qui, comme le montre le passé, reviennent inexorablement tous les dix ans.

Il est utile de tirer des leçons de sagesse d'une réflexion émise par un organisme hautement crédible en matière de budgétisation et de finances publiques, soit le National Association of State Budget Officers (NASBO) :

“When states face a deficit, an across-the-board reduction in spending is often the first response that comes to the minds of policymakers. But as this report shows, states in fact have a far wider range of policy choices they can employ to close deficits and maintain important services—the need for which grows even as revenues falter. Many of these budget-balancing policies do far less damage than budget cuts do to state economies. Some have the added advantage of strengthening the long-term fiscal situation of the state—beyond the immediate need to achieve a balanced budget this year or next.

Acknowledgment that prior spending commitments cannot easily be undone elevates the importance of rainy day funds, which remain one of the most effective countercyclical tools”.

Depuis quelques années, le CIRANO a réalisé plusieurs études liées à la budgétisation d’organisations publiques au Québec. À la tête de chacune des organisations étudiées se trouve un conseil d’administration formé de personnes – élues ou non – réputées dans leur secteur d’activité pour leur expérience, leur savoir-faire et leurs connaissances dans le domaine des affaires et de la gestion de sociétés. Nos études nous incitent à croire que ces organisations ne tirent pas le plein potentiel de cet apport de savoir et d’expérience dans leur gestion budgétaire.

En effet, une saine gouvernance appliquée nécessite une solide gestion financière, laquelle requiert à son tour un processus de planification budgétaire performant. Les chocs économiques de tous ordres exigent aujourd’hui – et à juste titre – plus de garanties, de transparence et d’explications sur l’efficacité de la gestion publique, notamment quant à la cohérence et à la clarté des procédures, des moyens employés et des résultats.

La gestion comprend un ensemble d’activités qui permettent à un organisme public d’atteindre ses objectifs. Ces activités consistent à planifier, organiser, diriger et contrôler, et à se montrer responsable, imputable et transparent. Ces sept vecteurs doivent constituer l’assise d’un processus budgétaire structurellement équilibré et durable qui doit exister et être intégré à tous les niveaux de l’administration du gouvernement du Québec et du secteur municipal.

3. OBJECTIFS ET DÉFINITION DE CE QU'EST UN BUDGET STRUCTURELLEMENT ÉQUILIBRÉ ET DURABLE (BSED)

La théorie d'un budget structurellement équilibré et durable (BSED) repose notamment sur des principes, des fondements, des orientations, des objectifs, des normes et des bonnes pratiques pour une planification et une gestion budgétaire performantes des organisations publiques et parapubliques.

Le budget d'un organisme traduit, en termes financiers, sa planification et sa stratégie de mise en œuvre, compte tenu de sa mission et des enjeux sous-jacents; il témoigne de l'organisation, de ses ressources et de ses moyens d'action. Sa préparation constitue l'exercice le plus important sur le plan de l'intégration de la mission, des valeurs partagées et du savoir-faire des dirigeants. Pour une organisation, ce document est donc son gouvernail dans l'action.

Le BSED est un outil de pilotage stratégique et de mobilisation, et c'est en recourant à ce dispositif que les gouvernements peuvent dégager des pistes de performance, tout en répondant mieux aux attentes et aux besoins de la population. À cette fin, il est crucial de développer la planification stratégique et de responsabiliser les gestionnaires du secteur public, pour que le processus budgétaire, et plus généralement les actions de gestion qui en découlent, soient viables et efficaces. La dimension stratégique du processus budgétaire est donc absolument fondamentale. Chaque ministre, chaque haut fonctionnaire et chaque dirigeant d'un organisme public doit pouvoir y prendre part. Ainsi, dans sa dimension stratégique, l'outil qu'est le BSED module tant l'organisation que la gestion.

L'adoption d'un BSED par une administration publique n'a pas seulement pour but d'équilibrer les comptes à chaque exercice financier, année après année : elle vise aussi à prémunir cette administration contre des risques de toute nature et de toute source qui pourraient l'empêcher d'accomplir sa mission, de réaliser son mandat et de tenir ses engagements.

Le BSED est donc le fruit d'un processus aussi important, aussi porteur et aussi exigeant, en amont, que l'est le processus comptable en aval. Ceci nécessite un changement de paradigme dans les organisations publiques. Il s'agit d'un processus qui intègre toutes les orientations, tous les enjeux et toutes les obligations de l'administration publique.

Le BSED :

- repose sur une planification stratégique intégrée et décennale;
- incorpore une stratégie de gestion du déficit d'entretien des actifs physiques et du passif inhérent;
- utilise une budgétisation paramétrée sur le cycle de vie des actifs pour le budget de fonctionnement, d'immobilisation et de création de fonds de renouvellement;
- applique une politique d'encadrement du niveau de la dette;
- établit une réserve dite « parapluie » de prévoyance économique et financière;
- comporte une politique d'utilisation des surplus;
- impose une politique de vérification diligente et triennale des actifs et des passifs monétaires et financiers du bilan, y compris les évaluations actuarielles des régimes de retraite;

- nécessite une politique d'évaluation et de gestion des risques intégrée au processus budgétaire;
- se traduit par un plan financier quinquennal structurellement équilibré et durable révisé annuellement;
- exige un processus de contrôle et d'évaluation des résultats et de la performance.

Le BSED doit être implanté de façon généralisée dans tous les organismes des secteurs public et parapublic, en plus d'être soumis à une certification documentaire fondée sur les critères d'excellence en budgétisation de la GFOA et encadré sur les plans législatif et réglementaire pour son implantation. Ce sont là les grands principes et les assises d'un BSED.

La gestion consiste à planifier, organiser, diriger et contrôler, et à être responsable, imputable et transparent. Ces sept vecteurs doivent être pleinement abordés et optimisés dans un processus budgétaire structurellement équilibré et durable. Le processus budgétaire étant le moteur décisionnel des organisations publiques et parapubliques, il permettra, enfin, de hausser le niveau de performance de ces organisations en agissant en amont, et non de façon réactive.

Planter un BSED au sein de l'appareil gouvernemental québécois exige une intégration et une cohésion de l'ensemble des processus budgétaires de chacune des unités constituantes de cet appareil. En effet, plusieurs centaines, voire plus d'un millier d'unités budgétaires participent à l'atteinte des objectifs fixés par les plus hautes sphères décisionnelles du gouvernement du Québec. Qu'il s'agisse du budget consolidé ou du budget de chacun des ministères, de leurs directions administratives, de leurs directions régionales, des regroupements d'établissements ou de sociétés gouvernementales et paragonementales, tous contribuent solidairement à la réalisation du BSED pour le gouvernement du Québec. Parmi ceux-ci, il y a, par exemple, les hôpitaux, les universités, les commissions scolaires, la Société d'habitation du Québec, Investissement Québec, la Société des traversiers du Québec, les cégeps et, enfin, certains programmes municipaux qui sont financés majoritairement par le gouvernement, notamment sur le plan des infrastructures. Une faille dans cette pyramide met en péril la pleine réalisation d'un budget structurellement équilibré et durable pour le gouvernement du Québec.

Le BSED se faisant selon une approche analogique, son implantation au niveau municipal exige la même rigueur et la même interaction dans chacune des administrations de la ville. Chacun des grands services municipaux et des sociétés paramunicipales participe à la réalisation des principales orientations stratégiques de l'administration de la ville, à la préparation des budgets pluriannuels et à une gestion financière et budgétaire des actifs immobilisés, et surtout, contribue à la reddition de comptes, l'imputabilité et la transparence nécessaires auprès des citoyens.

Ces grands principes et ces assises sont décrits plus longuement au chapitre suivant.

4. LES GRANDS PRINCIPES ET LES ASSISES DU BSED

4.1 UNE PLANIFICATION STRATÉGIQUE INTÉGRÉE ET DÉCENNALE

4.1.1 PRINCIPE

La planification stratégique est l'assise sur laquelle repose la philosophie du Budget structurellement équilibré et durable (BSED). Elle influence directement la gestion des actifs physiques et financiers, la politique de gestion de la dette, la création de réserves et l'utilisation des surplus, une planification des revenus fiscaux et autres, ainsi que des dépenses de fonctionnement et financières, le processus de reddition de compte, de mesure de la performance et d'évaluation des résultats et, finalement, une identification des enjeux stratégiques et des préoccupations.

La planification stratégique est la feuille de route que se donne une municipalité pour réaliser sa vision à moyen et à long terme. Elle va plus loin que la simple planification, puisqu'elle oblige l'organisation à examiner ses contextes interne et externe, à faire des projections dans l'avenir et à déterminer les stratégies lui permettant de concrétiser sa mission et sa vision. C'est le point de départ du cycle de gestion axée sur les résultats. L'organisation met tout en œuvre afin de réaliser sa mission tout en respectant ses valeurs.

Le plan stratégique est alors le document qui renferme les objectifs généraux approuvés par les élus de la municipalité et l'ensemble des actions et des stratégies qui faciliteront l'acquisition, l'utilisation et l'affectation des ressources. Il oriente les cadres vers les objectifs à atteindre. Il a pour but principal d'effectuer les choix stratégiques en canalisant des décisions en fonction des conséquences prévisibles sans en éliminer le risque. Il est le moyen de motiver les acteurs de l'organisation et assure la cohérence des choix stratégiques dans une approche globale et qualitative.

Le plan stratégique n'a pas pour raison d'être l'organisation explicite des objectifs financiers et budgétaires ; ce type d'opération se réalise dans les autres documents, notamment dans le plan financier quinquennal, et dans l'encadrement de la dette, l'utilisation des surplus et l'établissement de réserves. Cependant, il guide la rédaction de ces documents par l'expression d'objectifs stratégiques de haut niveau.

Le plan stratégique se détaille de plus en plus, à mesure que l'unité budgétaire se situe à un niveau inférieur de la pyramide décisionnelle. Par exemple, le plan stratégique d'une municipalité comporte moins de détails que celui d'un service municipal, de même que celui d'un service, par exemple, de l'environnement, est moins pointu que celui d'une direction chargée de l'enlèvement des déchets et des matières récupérables et, *a fortiori*, que celui d'un établissement (un centre de tri des matières récupérées, par exemple).

Nombreux sont les pays, les États, les provinces, les villes, les grandes entreprises publiques et les institutions publiques de santé, d'éducation, de transport et de développement économique, social ou culturel qui ont fait de la réalisation d'une planification stratégique leur credo aux fins de leur performance institutionnelle.

4.1.2 RÉFÉRENCES INSTITUTIONNELLES ET NORMATIVES

- **Government Finance Officers Association**

La [GFOA](#) énonce dans ses meilleures pratiques :

“GFOA recommends that all governmental entities use some form of strategic planning to provide a long-term perspective for service delivery and budgeting, thus establishing logical links between authorized spending and broad organizational goals.”

- **Conseil exécutif du gouvernement de la province de Québec**

À cet égard, soulignons la qualité de la documentation produite par le ministère du Conseil exécutif du gouvernement du Québec sur les tenants et aboutissants de la planification stratégique au sein de l’administration publique et sur ses encadrements. Citons textuellement certains éléments de ces encadrements :

« La planification stratégique est au cœur de la gouverne. Elle a pour objectifs :

- de déterminer un plan d’ensemble fixant les orientations qui découlent des priorités gouvernementales;
- de donner vie à la vision de chaque ministère, organisme et société d’État;
- d’accroître la coordination et la cohérence des politiques publiques;
- de déterminer les résultats visés et d’encadrer les initiatives mises en œuvre pour y arriver;
- de favoriser une meilleure appréciation des résultats et de faciliter la reddition de comptes.

Cette énumération démontre la compréhension du gouvernement du Québec quant à l’importance de la planification stratégique pour une organisation qui se veut performante et orientée sur les résultats. »

Source : <http://mce.gouv.qc.ca/planification-strategique/elements/index.html> Planification stratégique - Éléments du plan stratégique

- **Gouvernement de l’Australie**

L’Australie aussi a entrepris, dans les années 1990, une vaste réflexion sur le renforcement de la gestion dans ses administrations publiques locales qui a mené à des révisions législatives obligeant ces entités à réaliser des planifications stratégiques.

“Australian jurisdictions have all undergone local government reforms in the recent past which have included new requirements for strategic and corporate planning. This has led to the development of frameworks in the different jurisdictions that have many similarities but also have unique features.”

Source : <http://www.aceg.org.au/file/1621/download?docId=221>

- **Gouvernements de la Nouvelle-Zélande et de l’Afrique du Sud**

En 2010, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande et celui de l’Afrique du Sud ont aussi pris le virage de la planification stratégique et de la performance en partageant l’approche décrite dans *Framework for Strategic Plans and Annual Performance Plans*.

“This Framework for Strategic Plans and Annual Performance Plans outlines key concepts that should guide institutions when developing Strategic Plans and Annual Performance Plans...A Strategic Plan should cover a period of at least five years, ideally from the first planning cycle following an election, linked to the identified outcomes of the Presidency.”

Source : <http://www.treasury.gov.za/publications/guidelines/2011-12/SP%20APP%20Framework.pdf>

- **Gouvernement de la province de l’Alberta**

Le gouvernement de l’Alberta et ses organismes produisent aussi des plans stratégiques.

“Similar to strategic planning, business planning in Alberta included identifying the organization’s vision of the future and its core businesses. This required ministries to think strategically about the fundamental activities which define the ministry’s reason for existence. The business planning elements provided details on what the ministry would do over the next three years, focusing on the strategies and operational activities it would implement to achieve its vision. The business plans also included measures of progress towards the ministry’s goals, and identified the resources allocated in pursuit of the desired future.”

Source : <http://www.cdepnql.org/pdf/Bo%C3%AEte%20%C3%A0%20outils/Strategic%20planning.pdf>

- **Ville de Moncton (Nouveau-Brunswick)**

Le Plan stratégique est fermement ancré dans l’esprit de la mission, de la vision et des valeurs de la Ville de Moncton. Élaboré par le groupe de gestion stratégique, ce document s’étend sur quatre ans, conformément au mandat actuel du Conseil. Il permet de mieux harmoniser et de mieux cibler les initiatives que la municipalité entend mettre en œuvre pour :

- respecter les priorités stratégiques du conseil municipal (section 6a);

- atteindre la vision de la collectivité conformément au Plan intégré de durabilité communautaire(section 6b);
- répondre aux priorités de la municipalité conformément aux directives du directeur général (section 6.c).

Source:<http://www.moncton.ca/Assets/Government+French/Plan+strat%20%C3%A9conomique+2012-2016.pdf>

Les trois ensembles de priorités énumérés ci-dessus sont considérés comme des priorités de base dans le Plan stratégique.

- **Comté de Grande Prairie (Alberta)**

“The [County Strategic Plan \[PDF – 1.6 MB\]](#) outlines how the County of Grande Prairie will continue to be a progressive, forward-thinking municipality while maintaining its values of safe, viable communities, fiscal responsibility, environmental protection, and effective regional partnerships. It sets the County’s business direction for the next four years, 2014-2018.

The Strategic Plan is an overarching framework: It describes the County’s vision, values and the goals it expects to achieve during the next four years and beyond.”

- **Ville de Calgary (Alberta)**

L’un des exemples les plus achevés en matière de BSED est celui de la Ville de Calgary. La métropole albertaine a élaboré une vision d’avenir sur 100 ans (*Imagine Calgary*), déterminé des objectifs étalés sur 30 ans (*Plan It Calgary*) et tracé en 2007 son plan financier à long terme qui s’échelonne sur dix ans. Elle l’a remis à jour en 2011 et se propose de le faire à nouveau en 2015. Ses objectifs sont ambitieux : d’ici 2036, les revenus municipaux de la taxe foncière ne devront pas dépasser 25 % des recettes annuelles; à cette date, au moins 30 % de la consommation d’énergie des habitants de la ville devra provenir de sources renouvelables.

« Plan d’action 2015-2018 décrit comment la Ville de Calgary va répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens de Calgary au cours des quatre prochaines années. Il identifie les priorités pour la période et recommande les services et les initiatives qui seront fournis, les résultats de la performance que l’administration s’engage à accomplir, et l’exploitation et les budgets d’immobilisations qui contribueront à la réalisation de ces résultats. »

Source : <http://www.calgary.ca/CA/fs/Pages/Action-Plan/Overview/Action-Plan-Overview.aspx>

- **Ville de Toronto (Ontario)**

En Ontario, la Ville de Toronto élabore depuis le milieu des années 1990 des plans thématiques ou sectoriels par lesquels elle se projette dans l’avenir (*Horizon 2031*) et qu’elle remet périodiquement à jour, tels son *Long Term Fiscal Plan, The Strategic Plan, The Long Term Transportation Plan and Funding Strategy*

et, en 2010, le *Toronto's Official Plan*, dans lequel elle affirme vouloir gérer sa croissance en prenant en compte des valeurs du bien-vivre en ville.

“The foundation of this Strategic Plan is the Vision of the City of Toronto’s Official Plan. This aspirational statement captures the kind of city we are striving to become and the policies contained within the Official Plan help in part to move Toronto towards the Vision. The Official Plan’s Vision will be supported through the City Planning Division’s Mission Statement and Charter.

The Official Plan envisions an attractive and safe city that evokes pride, passion and a sense of belonging—a city where people of all ages and abilities can enjoy a good quality of life.”

Source : <http://www1.toronto.ca/City%20of%20Toronto/City%20Planning/Home/Files/pdf/S/sstrategicplan.pdf>

- **Ville de Regina (Saskatchewan)**

La Ville de Regina a adopté en 2013 son plan de développement, *Design Regina*, mais ne s’est pas donné d’échéancier formel. Son horizon de planification est démographique : on s’attend à ce que la population de la ville dépasse les 300 000 habitants vers 2035. D’ici là, la Ville doit donc planifier son développement urbain et ses infrastructures de manière à accueillir les nouveaux citoyens tout en maintenant un bon niveau de services à un coût abordable et équitable. Le plan officiel de la Ville comprend un chapitre sur les politiques financières qu’elle suivra, particulièrement en ce qui a trait à la répartition des coûts qui sont à la charge des contribuables de toute la Ville ou des seuls contribuables bénéficiaires d’un investissement. L’administration municipale adhère au principe du développement financé par la croissance et projette de revoir à fond ses politiques de redevances, de tarification et de taxation.

“Given Regina’s rapid rate of growth and population projections for the next 30 years, this Plan is a priority for the City. Extensive public involvement was core to the development of the Official Community Plan, which was a four-phase project that started in 2009. Community engagement will continue as the Plan is implemented and progress is monitored, assessed, and reported on.

Design Regina contains a comprehensive policy framework that will guide the physical, environmental, economic, social and cultural development of the city. As such, it plays a key role in setting the long-term direction for Regina and is essential to managing future growth, development and change in the community. The new Official Community Plan has formed the basis of the City’s strategic and business planning for the next four years, building the foundation for long term implementation.”

Source : <http://www.designregina.ca/official-community-plan-3/>

- **Ville de Mississauga (Ontario)**

Dans la Ville Mississauga, la vision stratégique se traduit concrètement dans les priorités du plan d'affaires pluriannuel :

“City Business Plan: this plan focuses on delivering city services around four key priorities:

- Deliver the right services;
- Implement the cost containment strategies;
- Maintain our infrastructure; and
- Advance on our Strategic Vision.”

L'énoncé paraît tout simple, mais parvenir à ce niveau de synthèse suppose un important travail de préparation et de planification, afin que tous les services se focalisent sur les priorités avalisées et décidées par une volonté politique de stabiliser la situation financière de la Ville et de la prémunir contre des chocs économiques.

“There are two parts to the Strategic Plan. The first includes the Vision Statement and the five Strategic Pillars for Change, with each pillar including:

- A **direction** or vision of what the ideal future looks like for the city.
- A **principle** statement of values, derived from the vision.
- The **strategic goals** that we aim to achieve with the vision.

The strategic goals translate into specific actions that inform part two of the Strategic Plan – the Action Plan.

The Action Plan includes the actions, indicators, targets, and funding approaches for each of the Strategic Pillars for Change. The Strategic Plan is intentional about the areas where change must be realized to deliver our vision for the city. It is a roadmap, guiding our vision for the future – a plan to get us from where we are today to where we want to be as a city.”

Source : http://www.mississauga.ca/file/COM/StrategicPlan_Web_04_22_2009.pdf

4.1.3 CONSTATATIONS POUR LE QUÉBEC

La planification stratégique dans les villes québécoises n'aborde que rarement les thèmes de la gouvernance municipale et de la fiscalité. Découlant d'une disposition de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, cet exercice se focalise sur l'adoption d'un schéma d'aménagement et de développement du territoire municipal, sur l'urbanisme et sur la qualité du milieu de vie.

L'énoncé de vision stratégique est une étape en amont de l'adoption du schéma d'aménagement et de développement. Il propose une représentation d'un futur souhaité sur un horizon de 15 ou 20 ans.

À titre d'exemple, la Ville de Sherbrooke (période de planification 2011-2016) ambitionne d'être connue et reconnue au pays et dans le monde comme une ville universitaire; celle de la Ville de Trois-Rivières (*Vision vers Trois-Rivières 2030*) est de rayonner par sa qualité de vie. Ni la gouvernance municipale, ni la performance de l'administration, ni la fiscalité ne sont évoqués.

Sources : <https://www.ville.sherbrooke.qc.ca/fileadmin/fichiers/Mairie/plansstratpol/EnoncedevisionFINAL-corr.pdf> et http://citoyen.v3r.net/docs_upload/documents/langue1/Urbanisme/enonce_de_vision_strategique.pdf

La Ville de Laval a publié au printemps 2015 un énoncé de vision stratégique de son développement intitulé « Urbaine de nature », dans lequel elle se projette jusqu'à l'horizon 2035. Cette municipalité n'avait pas fait cet exercice de planification depuis les années 1990. La documentation constate la bonne santé financière de la Ville acquise, cependant, au prix d'un investissement insuffisant dans les infrastructures et d'un sous-développement de l'administration elle-même.

Le développement de pratiques organisationnelles « agiles, transparentes [...] et irréprochables sur le plan de l'éthique » compte parmi les actions à réaliser dans le plan de l'administration lavalloise.

Source : http://www.repensonslaval.ca/wp-content/uploads/2015/04/urbaine-de-nature_l-r-fina-3-avrill.pdf

En 2012, dans son énoncé de vision stratégique intitulé « Longueuil 2035 – Pour une agglomération durable », la Ville de Longueuil ne dit mot de l'administration municipale comme maître d'œuvre du plan de développement de la Ville. Il faut plutôt se reporter au plan stratégique de développement durable *Horizon 2035 – Ensemble vers une ville humaine* pour en savoir plus sur l'ambition de cette municipalité, qui est de devenir une ville exemplaire. La Ville y esquisse une définition de ce que sont des finances municipales responsables : « La Ville gère le bien commun et les finances publiques avec soin et transparence », un énoncé qu'elle traduit en quelques objectifs, dont celui d'internaliser le coût de ses infrastructures et de ses équipements, et de diversifier ses sources de revenus pour réduire sa dépendance envers la taxation foncière.

Sources : http://www.longueuil.ca/files/longueuil/images/consultations/2012-11-07/SAD_complet_v4.pdf et http://www.longueuil.ca/files/longueuil/images/pdf/Plan_strategique_developpement_durable.pdf

Dans son plan de développement *Demain Montréal* et proposé à la consultation publique en 2013, la Ville de Montréal évoque un cadre financier aux pourtours encore imprécis, mais dont les objectifs sont clairs : répartir entre toutes les parties prenantes (contribuables municipaux, gouvernements du Canada et du Québec, promoteurs immobiliers) les investissements dans l'infrastructure, le transport public et les équipements collectifs. Le document du plan de développement n'en dit guère plus. Pour avoir une bonne idée de l'effort financier que requerra le développement de la ville, il faut se reporter au plan d'immobilisations de Montréal 2015-2024, publié pour la première fois à l'automne 2014 dans le document *Programme triennal d'immobilisations 2015-2017*.

Sources : http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7717,84077570&_dad=portal&_schema=POR

La planification de l'avenir d'une ville aurait plus de sens et de valeur dans les décisions publiques si la vision stratégique offrait à tout le moins une perspective de l'évolution de l'administration municipale elle-même comme maître de la mise en œuvre et une perspective de la conscription des ressources financières, humaines, matérielles et techniques qu'il faudra mener pour que se concrétise la vision d'avenir proposée.

4.1.4 RECOMMANDATIONS

Il est recommandé que le gouvernement du Québec encadre les organismes municipaux du Québec afin que ceux-ci :

- mettent en application un processus de planification stratégique inspiré de celui que prévoient les encadrements administratifs édictés par le ministère du Conseil exécutif pour les ministères et les sociétés sous la juridiction de celui-ci;
- s'assurent que les sociétés paramunicipales qui disposent de mécanismes de gouvernance tels qu'un conseil d'administration revoient leur constitution ou leur charte, afin de rendre obligatoire l'acceptation de leur plan stratégique par la municipalité et la validation de conformité et de cohérence de ce plan avec celui de la municipalité;
- arriment le processus de planification stratégique à la production d'un plan financier quinquennal structurellement équilibré et durable et au processus de contrôle et d'évaluation des résultats et de la performance; mandatent le vérificateur général de la municipalité ou celui de la société paramunicipale de s'assurer du dépôt d'un tel plan stratégique, de son acceptation et de l'obtention du certificat de conformité et de cohérence par la municipalité parente, et d'en faire rapport.

4.2 UNE STRATÉGIE DE GESTION DU DÉFICIT D'ENTRETIEN DES ACTIFS PHYSIQUES ET DUPASSIF INHÉRENT

4.2.1 PRINCIPE

La Government Finance Officers Association (GFOA) et l'Ordre des comptables professionnels agréés du Canada (CPA) se penchent depuis plusieurs années sur la comptabilisation des déficits d'entretien et de réfection des infrastructures publiques. Ces deux organismes ont émis récemment des énoncés de bonnes pratiques comptables et financières qui doivent être mis en œuvre durant les prochaines années.

Au Canada, la Fédération canadienne des municipalités et la Société canadienne de génie civil, entre autres, et aux États-Unis, l'American Society of Civil Engineers, l'American Water Works Association et l'Environmental Protection Agency évaluent le déficit d'entretien des immobilisations publiques à des sommes faramineuses. Qualifiées de « conservatrices », ces évaluations estiment le déficit d'entretien des immobilisations québécoises à au moins 60 milliards de dollars et celui des autres provinces à 180 milliards de dollars. Dans les deux cas, le déficit se répartit en deux portions relativement équivalentes : la moitié pour les infrastructures municipales et l'autre moitié pour les immobilisations des gouvernements supérieurs et de leurs réseaux. À cela s'ajoute le déficit d'entretien des immobilisations du gouvernement du Canada, qui équivaut au moins à celui des provinces. Aux États-Unis, on l'évalue à plusieurs billions (mille milliards) de dollars.

4.2.2 RÉFÉRENCES INSTITUTIONNELLES ET NORMATIVES

- **Gouvernement de la province de Québec**

Le gouvernement du Québec a adopté en 2007 la Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques, Chapitre M-1.2, qui stipule au chapitre II ce qui suit :

« 2. Le Conseil du trésor soumet au gouvernement, au plus tard le 1^{er} décembre de chaque année financière, un projet de budget d'investissement pluriannuel du gouvernement à l'égard des infrastructures publiques.

- a. Le budget d'investissement précise les sommes allouées quant à chacun des objectifs suivants :
 1. l'entretien des infrastructures publiques existantes en tenant compte des normes reconnues, selon le type d'infrastructure, et identifiées par le Conseil du trésor; la résorption, dans un délai de 15 ans, du déficit d'entretien établi au 1^{er} avril 2008;
 2. l'ajout, l'amélioration ou le remplacement d'infrastructures publiques.

Si la part du budget d'investissement d'une année attribuée au paragraphe 2° du premier alinéa n'atteint pas 6 % du déficit d'entretien établi au 1^{er} avril 2008, la

différence doit être répartie au budget d'investissement des trois années suivantes.
2007, c. 38, a. 4. »

Cette loi a été abrogée le 13 novembre 2013 et remplacée par la Loi sur les infrastructures publiques, Chapitre I-8.3, qui stipule à la Section 1, point 2, alinéa 3 :

« Favoriser la pérennité d'infrastructures publiques de qualité, notamment en assurant une répartition adéquate des investissements entre ceux relatifs au maintien d'actifs et ceux relatifs au développement des infrastructures »

Il n'y a plus aucune référence à la résorption des déficits d'entretien.

Sources :

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=%2F%2FM_1_2%2FM1_2.htm

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/l8_3/l8_3.html

- **Comptables professionnels agréés du Canada**

CPA Canada, dans son guide de comptabilité et de rapports financiers sur l'état des actifs physiques pour les organisations publiques, déclare :

“There is growing evidence that our communities are facing major challenges financing deferred maintenance, renewal and replacement of aging capital assets. This may be an indicator that decision makers have not received sufficient information to understand the financial effects of past funding decisions on the condition of existing capital assets and the cost of using them in service provision.”

Source : <http://www.frascanada.ca/standards-for-public-sector-entities/resources/reference-materials/item14603.pdf>

- **Le Conseil national de recherche du Canada**

“Deferred maintenance is defined as the cost of maintenance (and not capital renewal) that has been postponed or phased for future action that would bring the asset to its original potential. Capital renewal, on the other hand, is the replacement of an asset at the end of its service life or because of economic, obsolescence, modernization, or compatibility issues. Standard features in a comprehensive asset management system include an itemization of all work orders raised against a specific asset. More sophisticated asset management systems include a method to calculate the Facility Condition Index (NACUBO 1991) for the various classes of municipal inventory assets in the portfolio.

$FCI = \text{Deferred Maintenance} \div \text{Current Replacement Value}$ ”

Source : <http://nparc.cisti-icist.nrc-cnrc.gc.ca/npsi/ctrl?action=rtdoc&an=20377283&lang=fr>

- **Le gouvernement du Comté du Grand Los Angeles (Californie)**

Le Comté du Grand Los Angeles souligne l'importance de s'attaquer au déficit d'entretien des infrastructures :

“Establishes a program for deferred maintenance of County facilities in order to avoid the continued accumulation of long-term, high cost maintenance expenses and identify funding recommendations, which can be used to finance such costs.”

Source : <http://countypolicy.co.la.ca.us/BOSPolicyFrame.htm>

- **La Fédération canadienne des municipalités**

« Le déficit des infrastructures municipales

- Selon les plus récentes estimations, le déficit des infrastructures municipales atteint 123 milliards pour les infrastructures existantes et 115 milliards de plus sont requis pour construire les infrastructures nécessaires à la croissance démographique et économique.

- Les déficits d'entretien obéissent à la même logique implacable que les déficits fiscaux. Ainsi, le coût de réparation d'une fissure dans le pavé peut passer de 1 dollar le mètre linéaire pour la colmater à 15 dollars pour refaire la couche de surface et à 45 dollars pour reconstruire la route, et cela, en cinq à dix ans seulement. »

Source : https://www.fcm.ca/Documents/backgrounders/Canadas_Cities_and_Communities_Ready_to_Create_Jobs_and_Fight_the_Recession_FR.pdf

“Canadian municipalities build, own and maintain most of the infrastructure that supports our economy and quality of life. Yet for the past 20 years, municipalities have been caught in a fiscal squeeze caused by growing responsibilities and reduced revenues. As a result, they were forced to defer needed investment, and municipal infrastructure continued to deteriorate, with the cost of fixing it climbing five-fold from an estimated \$12 billion in 1985 to \$60 billion in 2003. This cost is the municipal infrastructure deficit, and today it has reached \$123 billion. ”

Source:

https://www.fcm.ca/Documents/reports/Danger_Ahead_The_coming_collapse_of_Canadas_municipal_infrastructure_EN.pdf

- **Ville de Victoria (Colombie-Britannique)**

La Ville de Victoria a produit une analyse exhaustive de ses investissements et de son déficit d'entretien en lien avec les études de la Fédération canadienne des municipalités (FCM). Les administrateurs concluent que les investissements réalisés ne correspondent qu'à 30 % des besoins pour l'eau potable, à 70 % pour les eaux usées et à 25 % pour la voirie. D'où l'accroissement exponentiel du déficit d'entretien : il est évalué à 467 millions de dollars sur une valeur de remplacement estimée à 1 742 millions de dollars, soit 27 %.

Source : http://www.civicinfo.bc.ca/Library/Asset_Management/Presentations/Infrastructure_Review_and_Assessment_Model_Presentation--Victoria--May_2010.pdf

- **Ville d'Edmonton (Alberta)**

Edmonton a été l'une des premières villes au Canada à utiliser un système de gestion des risques pour prioriser les interventions de réhabilitation et évaluer les conséquences d'une remise des travaux :

"Council's allocation of \$400 million annually to the renewal of existing infrastructure in the 2009-2011 Capital Budget is equivalent to two per cent of the total asset replacement value (excluding utilities) of \$20.5 billion in 2010. The industry benchmark is between two to four per cent as recommended by municipal infrastructure experts. This benchmark is relevant if there is no significant backlog of maintenance and the renewal funding is utilized to provide maintenance on a timely basis. With the sources of funding identified in the ten year Capital Investment Agenda, maintaining this level of renewal investment will be a challenge.

All City departments responsible for infrastructure maintenance and renewal provide data to the City's Office of Infrastructure and Funding Strategy. This data is used with the Risk-based Infrastructure Management System (RIMS)(developed by the Office of Infrastructure) to ascertain the long-term investment required to maintain the majority of the City's very significant asset base in a state of good repair and reduce the percentage of assets in poor or very poor condition. With a five point rating system of very good, good, fair, poor, and very poor, approximately 16 per cent of City infrastructure was in poor or very poor physical condition (2010). In measuring the capacity of the infrastructure to meet service needs or demand, 8.5 per cent of City infrastructure was in poor or very poor condition. In order to achieve the goal of approximately 6 per cent of infrastructure in poor or very poor condition in 20 years, targeted investment is required. Preliminary modeling shows \$400 million per year (\$1.2 billion over the three years) is required for renewal projects over 2012 to 2014. For the 2015-2021 period, \$450 million of annual renewal investment is required. Furthermore, an annual investment of \$475 million is required over the 2022-2031 period."

Source : http://www.edmonton.ca/city_government/documents/PDF/Approved_2012_Capital_Investment_Agenda.pdf#search=deferred_maintenance_edmonton

- **Ville de Regina (Saskatchewan)**

Pour la Ville de Regina, le bilan du déficit est on ne peut plus clair et a été présenté sans détour aux élus et à la population :

“A report for the Federation of Canadian Municipalities (FCM) in 2007 noted, ‘...for the past 20 years, municipalities have been caught in a fiscal squeeze caused by growing responsibilities and reduced revenues. As a result, they were forced to defer needed investment, and municipal infrastructure continued to deteriorate...’ Like other municipalities, Regina has historically chosen to defer infrastructure maintenance in order to minimize the burden on tax payers. Now unprecedented growth in the city has created pressure to build new infrastructure at the same time that the need to renew and replace existing infrastructure has reached a point of urgency.

Of the \$4.2 billion in assets held by the City of Regina, \$2.0 billion in investment is required in replacement (\$1.76 billion), rehabilitation (\$199.1 million), or maintenance (\$52.3 million). A more detailed breakdown is provided in the chart below. If rehabilitation work is postponed to the point where it is no longer a viable option, then replacement would be required at a cost of up to \$995.5 million, an increase of \$796.4 million. Any deferral of necessary rehabilitation could increase the gap to almost \$3 billion. This estimate represents the cost of work that is required to cover the appropriate care of the City’s assets at this point in time. It does not include the cost of maintaining assets in the future as those assets reach their average life expectancy.”

Source : <https://www.regina.ca/opencms/export/sites/regina.ca/residents/city-administration/.media/pdf/capital---approved.pdf>

- **Ville de Fredericton(Nouveau-Brunswick)**

La valeur des infrastructures municipales de la Ville de Fredericton est de 1,07 milliards de dollars. Le déficit actuel d’entretien de ces infrastructures est de 158 millions de dollars. Il est prévu que pour la prochaine décennie, il croîtra de 185 millions de dollars. Compte tenu des sommes investies actuellement et annuellement pour la réhabilitation (près de 16 M \$), le déficit d’entretien gonflera donc de 20 % au cours de la prochaine décennie, malgré le coup de barre important donné au cours des dernières années.

Source : <http://www.fredericton.ca/fr/citygovernment/resources/StateofInfrastrucutreAug302010Ver3.pdf>

4.2.3 CONSTATATIONS POUR LE QUÉBEC

Plusieurs administrations publiques à travers le monde tentent de déterminer leurs déficits d'entretien et sont en processus de sensibilisation des gouvernements supérieurs, afin de faire dégager des budgets pour s'attaquer à ce grave problème financier.

Au Québec, les documents budgétaires des municipalités ne renferment aucune information pertinente pour identifier le déficit d'entretien des actifs immobiliers publics québécois et, à plus forte raison, un plan articulé de résorption de ce déficit.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, de nombreuses études réalisées au cours des dernières décennies permettent de tracer un portrait macro de la situation des actifs physiques publics au Québec.

- Étude (2012) et mémoire (2014) de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) :

« Le rapport suivant présente les constats de l'étude sur les infrastructures municipales, effectuée pour le compte de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) par Deloitte et E&B Data.

Les investissements en infrastructures ont été à leur plus bas dans les années 1990, dans un contexte fiscal difficile. En 2003, l'Union des municipalités du Québec, alarmée par la détérioration des infrastructures municipales, a mandaté le Conference Board of Canada afin de faire la lumière sur l'état du déficit en infrastructures. Depuis 2007, les différents paliers de gouvernement ont accru de manière significative leurs investissements. Dans ce contexte, il devenait essentiel de porter un regard actualisé sur la situation des infrastructures municipales au Québec.

Il vise à évaluer l'impact des investissements en infrastructures des dernières années sur le déficit passé (1978 à 2002), mettre à jour pour 2011 le déficit en infrastructures municipales quantifié en 2003 et projeter l'état de ce déficit jusqu'en 2021 selon différents scénarios.

Analyse actualisée du déficit en infrastructures municipales :

- Déficit à la fin de 2011 : 34,2 milliards de dollars constants
- Augmentation de 2002 à 2011 : 10,1 milliards de dollars constants
- Augmentation de 2002 à 2011 : 41,87 %
- Croissance annuelle moyenne de 2002 à 2011 : 1,1 milliard de dollars constants
- Croissance annuelle moyenne de 2002 à 2011 : 3,96 %
- Plus forte augmentation : 2003 – 1,6 milliard de dollars constants, soit : 6,7 %
- Plus faible augmentation : 2008 – 244 millions de dollars constants, soit 0,77 %

Projection du déficit futur en fonction du scénario réaliste :

- Déficit à la fin de 2021 : 46,4 milliards de dollars constants
- Augmentation de 2011 à 2021 : 12,2 milliards de dollars constants
- Augmentation de 2011 à 2021 : 35,67 %
- Croissance annuelle moyenne de 2011 à 2021 : 1,226 millions de dollars

- Croissance annuelle moyenne de 2011 à 2021 : 3,11 % »

Source : <http://www.umq.qc.ca/uploads/files/content/rapport-complet-infrastructures-municipales-oct12.pdf>

« Les dépenses annuelles en infrastructures municipales sont estimées à plus de 4,5 milliards de dollars et continueront de croître, ne serait-ce que pour maintenir en état les actifs qui dépassent actuellement les 200 milliards de dollars. Puisque les municipalités assument la responsabilité de la majorité des coûts de leurs infrastructures, elles doivent être outillées et soutenues de manière à pouvoir assurer une saine gestion des fonds publics qui y sont consacrés. »

Source : http://www.umq.qc.ca/uploads/files/transmettre_document/m-commission-charbonneau-16oct14.pdf

Le coût généralement reconnu pour assurer le maintien d'un parc d'actifs publics est évalué à au moins 2 % par année, basé sur une durée de vie utile moyenne de 50 ans. Pour les municipalités, cela représente des besoins financiers de 4 milliards de dollars par année.

Selon le *Plan québécois des infrastructures 2014-2024*, le gouvernement investira chaque année quatre milliards pour maintenir les actifs et un milliard pour résorber le déficit d'entretien. À l'heure actuelle, les municipalités dépensent chaque année environ un milliard pour le maintien des actifs et un milliard pour la résorption de leur déficit d'entretien.

Le déficit d'entretien, qui est en réalité un passif financier non comptabilisé, représente un niveau d'endettement d'environ 50 % de la dette nette actuelle du secteur public québécois. Il s'agit d'un enjeu financier et sociétal majeur.

L'expression « déficit d'entretien » n'apparaît que très rarement dans la documentation des municipalités québécoises. Les administrations municipales parlent plutôt de « maintien » ou de « pérennité » pour décrire leur politique de rattrapage de l'investissement qui n'a pas été réalisé selon les bonnes pratiques.

4.2.4 RECOMMANDATIONS

Il est recommandé que le gouvernement du Québec encadre les municipalités de la province et les sociétés qui se trouvent sous leur juridiction, afin que celles-ci :

- se dotent d'une politique qui établit l'obligation de produire un état du déficit d'entretien des actifs physiques publics et qui décrit la méthode de quantification utilisée;
- quantifient ces déficits d'entretien pour l'ensemble des actifs publics du domaine municipal;
- portent ces déficits d'entretien, sous forme de note, au passif de leur bilan financier;
- produisent un plan d'investissement de contrôle et de résorption de ces déficits d'entretien;
- tiennent formellement compte de cet enjeu dans leur processus de planification stratégique et dans le plan financier quinquennal de leur BSED.

4.3 UNE BUDGÉTISATION PARAMÉTRÉE SUR LE CYCLE DE VIE DES ACTIFS POUR LE BUDGET D'EXPLOITATION ET LE BUDGET DES IMMOBILISATIONS MENANT À LA CRÉATION D'UN FONDS DE RENOUVELLEMENT

4.3.1 PRINCIPE

La section précédente portait sur la problématique des retards accumulés dans l'entretien des actifs physiques des organisations publiques. Cette section porte sur une juste comptabilisation du coût global de chacun des actifs physiques actuels ou futurs qui repose sur le concept du cycle de vie. Par « actifs physiques », on entend toutes les immobilisations publiques : routes, infrastructures, immeubles, usines de service public, système de transport public, ports et aéroports, parcs publics, patrimoine culturel, patrimoine scientifique, matériel roulant, systèmes d'information de gestion, etc.

Pendant toute sa durée de vie utile et même au-delà, chacun de ces actifs a un impact sur le budget d'exploitation et sur le budget des immobilisations. Il y a d'abord les coûts initiaux des études de faisabilité (tels ceux qui sont liés à la phase de planification du projet), l'acquisition, le développement ou la construction de l'actif et son coût de mise en œuvre initiale, les coûts pour obtenir le financement, le financement lui-même, etc.

Il y a ensuite les coûts de fonctionnement et les frais d'exploitation : main-d'œuvre, matériel et fournitures, essence, énergie, services professionnels, etc.; les coûts d'entretien mineurs et majeurs, ceux qui sont associés aux risques de défaillance et autres, les coûts de remise en état ou de renouvellement et, finalement, les coûts de mise au rebut. De même, il peut y avoir des revenus associés à cet actif, comme des subventions d'immobilisation ou de construction et des bénéfices d'exploitation.

Cette budgétisation paramétrée est facile à implanter pour tous les nouveaux actifs. Cependant, elle est plus difficile à mettre en place pour les actifs existants. Cette analyse du coût global fondée sur le cycle de vie doit alors être faite rétrospectivement, et les besoins en matière de crédits budgétaires paramétrés doivent être projetés sur la durée de vie résiduelle de ces actifs. Une stratégie de rattrapage des écarts doit être incorporée à la planification stratégique et au plan financier quinquennal, ainsi qu'au budget d'exploitation et au budget des immobilisations annuels. Ce sont ces écarts qui ont généré le déficit d'entretien dont nous avons traité à la section précédente. Ils ont aussi provoqué des difficultés dans les équilibres budgétaires annuels et repoussé les plans d'investissement lorsqu'un actif devait être renouvelé sans fonds de renouvellement.

4.3.2 RÉFÉRENCES INSTITUTIONNELLES ET NORMATIVES

- **Government Finance Officers Association**

La bonne pratique prônée par la [GFOA](#) en la matière est la suivante :

“GFOA recommends that local, state and provincial governments establish a system for assessing their assets and then appropriately plan and budget for any capital maintenance and replacement needs. This means the allocation of sufficient funds in the multi-year capital plan and annual operations budget for condition assessment, preventative maintenance, repair and replacement of capital assets in order to continue the provision of services that contribute to public health, safety, and quality

of life of the public. Each government should establish an on-going source of funds in both the capital plan and budget for the repair and renewal needs of its assets consistent with this best practice.”

- **Gouvernement du Canada**

Dans son budget de 2013, le [gouvernement du Canada](#) écrivait :

« [...] pour obtenir la meilleure valeur possible et assurer la viabilité des investissements dans les infrastructures publiques, toutes les administrations avaient à évaluer le coût du cycle de vie et à élaborer de solides plans de gestion des immobilisations. Cette directive permet aux gouvernements de tenir compte des coûts associés à la construction d’un bien de même que des coûts d’entretien et de réhabilitation qui seront engagés pendant le cycle de vie complet du projet. En intégrant ces travaux d’analyse et de planification aux décisions d’investissement dans l’infrastructure, les gouvernements maximisent la valeur des investissements pour les contribuables en minimisant les coûts d’entretien des biens selon une norme acceptable et en garantissant la viabilité au fil du temps. Cette approche contribue à accroître les retombées pour les collectivités. »

- **Gouvernement de l’Ontario**

Dans son rapport de 2001, la Commission ontarienne de révision des pratiques financières recommandait que :

« Le gouvernement adopte des pratiques exemplaires dans le domaine de la budgétisation interne des dépenses en immobilisations et de l’entretien des biens d’immobilisations. Ces pratiques exemplaires comprennent ce qui suit :

- la coordination des plans par l’intermédiaire d’un organisme central, ce qui signifie que les plans à long terme sont élaborés au palier de l’organisme et présentés à un organe central qui définit des priorités qu’il soumet à l’examen des représentants élus;
- l’établissement des coûts du cycle de vie prévus au moment des demandes relatives au budget des immobilisations, pour tous les biens de longue durée à coût élevé;
- les prévisions des coûts de projets permanents;
- les mécanismes visant à recenser les travaux d’entretien en retard, comme les programmes de vérification relatifs aux installations, et à y donner suite;
- la concordance entre les budgets des immobilisations et les buts en matière de politiques et la répartition optimale des ressources. »

Ces recommandations ont été implantées par la création [d’Infrastructure Ontario](#) et figurent dans le document *Construire ensemble* : [Guide relatif à l’élaboration des plans de gestion des infrastructures municipales](#).

- **Gouvernement de l'État de Washington (États-Unis)**

[L'État de Washington](#) a adopté la déclaration législative suivante :

“The Legislature declares that:

- (1) It is the policy of the state to consider life-cycle costs in the selection of facility design alternatives, to the full extent practical, reasonable, and cost-effective;
- (2) Life-cycle cost should be considered by the state government, school districts, and state universities and community colleges in the planning, design, and funding for new construction or major renovations;
- (3) Use of life-cycle cost should be encouraged for cities, counties, and other governmental districts including special purpose districts. [1986 c 127 § 2.]”

- **Gouvernements de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande**

Le *Guide de bonnes pratiques de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande* stipule ce qui suit :

“Owners, users and managers need to make decisions on the acquisition and ongoing use of many different assets, including items of equipment and the facilities to house them. The initial capital outlay is usually clearly defined and is often a key factor influencing the choice between alternative assets. There are, however, other future costs that should also be considered if the best outcome is to be achieved. The process of identifying and documenting all the costs involved over the life of an asset is known as life-cycle costing (LCC).

The Australian and New Zealand standard Life Cycle Costing - An application Guide (AS/NZS 4536:1999) details the process of LCC. The standard defines it as the process of assessing the cost of a product over its life cycle or portion thereof. Future costs associated with the use and ownership of an asset are often greater than the initial acquisition cost and can vary significantly between alternative solutions to a given operational need. Consideration of the costs over the whole life of an asset provides a sound basis for decision making.”

Source : http://www.anao.gov.au/~media/Uploads/Documents/life_cycle_costing.pdf

- **American Society of Civil Engineers (ASCE)**

Dans un rapport sur le sujet intitulé *Maximizing the Value of Investments Using Life Cycle Cost Analysis*, l'ASCE décrit très bien les tenants et les aboutissants de l'approche du cycle de vie pour les infrastructures :

“When making funding decisions under constrained budgets, it is tempting to place high importance on the up-front costs and pay little attention to costs in the future. This is shortsighted. The United States needs to begin thinking more strategically about how it maintains and operates its transportation network, and manages its assets in

the future. With the focus of funding shifting toward system preservation, greater use of LCCA can ensure sustainability of future budgets and better management of our vital infrastructure. An LCCA program is undoubtedly a challenging endeavor for a state agency to undertake, but just because it is challenging or has not been done before does not mean that it cannot be done.”

Source :

http://www.asce.org/uploadedFiles/Issues_and_Advocacy/Our_Initiatives/Infrastructure/Content_Pieces/asce-eno-life-cycle-report.pdf

- **Ministère des Transports de l’Ontario**

Il est reconnu dans la littérature que tout investissement dans l’entretien préventif selon le cycle de vie génère des économies substantielles au cours des années futures. Le ministère des Transports de l’Ontario le souligne dans *Le bulletin ontarien de transfert de technologies des transports* (août 2004, vol. 10, n° 3) :

« On estime qu’un dollar investi dans le cycle de vie de la chaussée peut faire économiser plus de cinq dollars à l’avenir. »

Source : <http://www.mto.gov.on.ca/french/transtek/roadtalk/rt10-3/>

- **Gouvernement de la province de Québec**

Dans sa Loi sur le développement durable, le gouvernement du Québec énonce clairement l’importance du coût global basé sur le cycle de vie :

« 6. p « *internalisation des coûts* » : la valeur des biens et des services doit refléter l’ensemble des coûts qu’ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu’à leur consommation et leur disposition finale. »

Source : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/D_8_1_1/D8_1_1.html

- **Ville de Hamilton (Ontario)**

“5.1.6 ASSET LIFE CYCLE MANAGEMENT

A comprehensive approach to asset management involves processes for managing and maximizing the performance of an asset while minimizing its costs throughout the course of its lifecycle as shown in below, enabling the City to make better asset investment decisions. This approach considers a range of parameters, for example, age, condition, historic performance, current capacity etc.

Key components of a Lifecycle Management Framework include:

1. Operational Strategies – including mitigating risks, deferring the need for upgrades/renewals, Asset Utilization & Demand and Emergency Response Planning
2. Maintenance Strategies – Including approaches for determining the optimal mix of planned and unplanned Maintenance and for carrying out Maintenance Performance Assessments & Reviews
3. Financial/funding Strategies – including valuation approaches, long term financial forecasts and funding plans
4. Optimized Decision Making Techniques – including risk based approaches, multi criteria analysis approaches along with approaches to optimizing investment across Service Areas
5. Investment Planning – including the identification and scoping of projects, to address Capital Maintenance, Enhanced LOS, Legislative, Growth (including development) or Efficiency needs.”

Source : http://www2.hamilton.ca/NR/rdonlyres/812CACE9-0736-4A0A-8056-BB2E8D25543B/0/COH_AM_Plan.pdf

- **Ville de Banff (Alberta)**

“The overall purpose of the Town of Banff Municipal Sustainable Building Policy is to demonstrate commitment to environmental, social and economic improvements and to provide leadership and guidance in the application and development of sustainable building practices.

Adoption of this policy will also serve to:

2.2 Yield long-term cost savings to residents and through reduced life-cycle costs for municipal buildings including reducing operating costs to the Town through improved energy and water efficiency.

4.0 RESPONSIBILITIES

4.2 The engineering department is responsible for:

b) Considering life-cycle costing analysis prior to tendering for all construction and retrofit projects larger than 500 square meters.”

Source : <http://www.banff.ca/DocumentCenter/View/1664>

- **Nova Scotia Municipal Infrastructure Asset Management Framework**

“Service Nova Scotia and Municipal Relations (SNSMR) has been charged with the responsibility of developing an Integrated Municipal Infrastructure Asset Management Framework to assist in determining priorities for capital infrastructure investments within individual municipalities and the province overall. The effective use of Life Cycle Costing Analysis (LCCA) is vital in demonstrating that a capital project request is not only the best solution for the municipalities themselves, but for the Province of Nova Scotia. This tool will be introduced as a component of a larger system for a municipal/community infrastructure asset management framework.

LCCA is a serviceable and efficient means of controlling the initial and the future costs of various infrastructure asset projects. LCCA can be implemented at any stage of the planning process and can also be an effective tool for evaluation of existing assets and infrastructure. This LCCA Tool can be used to evaluate the cost of a full range of infrastructure asset projects including water/ wastewater systems, buildings, solid waste management and roads.

Life Cycle Cost is the total discounted dollar cost of purchasing, owning, operating, and maintaining an asset over a period of time. Keeping this definition in mind, one can breakdown the LCCA equation into the following three variables: the pertinent costs of ownership, the period of time over which these costs are incurred, and the present value factor (PVF) that is applied to future costs to equate them with present day costs.”

Source : <http://www.nsinfrastructure.ca/pages/Asset-Management1.aspx>

- **Ville de Saint-Albert (Alberta)**

Standing Committee on Finance

“Best practices in municipal asset management suggest using a life-cycle approach for civic infrastructure replacement, which complements transparent and informed decision making processes. Utilizing tools such as replacement plans or life-cycle costing is key when considering the implications of building, operating and maintaining major City assets.

The City has long committed to a funding strategy that establishes replacement reserves (lifecycle funding) to fund the future replacement of infrastructure. The significant advantages to this strategy are that it:

1. Provides for a process to ensure optimum timing for replacements or betterments, thus minimizing expenditures related to repair and maintenance;
2. Ensures sufficient cash flow to respond to the replacement of assets; and

3. Tempers the impact on property taxation by alleviating annual spikes that are created by fluctuating asset replacements (i.e. many replacements one year, few in the next, etc.).”

State of the Infrastructure 2011

“1.3 In reality the City does not have the funds to address all the growth, reinvestment and lifecycle needs for all of our assets immediately. Our City like other municipalities across Canada must prioritize our work and identify where our dollars are going to be utilized. Infrastructure (Asset) Management provides this means to prioritize in order to meet our level of service using key elements:

- a. Taking a life cycle approach to infrastructure;
- b. Developing cost-effective management strategies for the long term;
- c. Providing a defined level of service and monitoring performance;
- d. Managing risks associated with asset failures;
- e. Sustainable use of physical resources; and
- f. Continuous improvements in asset management practices.”

Sources :http://stalbert.ca/uploads/PDF-reports/ENG_State-of-Infrastructure-2011.pdf et [http://stalbert.ca/uploads/files/our_government/city_council/Committees_of Council/SCF/2011/06.%20June%2013/9.Replacement%20Plan%20Framework.pdf](http://stalbert.ca/uploads/files/our_government/city_council/Committees_of_Council/SCF/2011/06.%20June%2013/9.Replacement%20Plan%20Framework.pdf)

- **Ville de Calgary(Alberta)**

Dans son document intitulé *City of Calgary–A well-run city*, cette ville exprime son orientation vers une planification fondée sur le cycle de vie :

“The City will ensure the effective coordination and delivery of infrastructure investments. In order to deliver services through reliable and resilient infrastructure, The City will:

Develop plans and report lifecycle and maintenance costs of existing assets, as well as operating costs for new capital investments;

- Capital investments to support a well-run city include lifecycle maintenance of aging assets and upgrades to enhance customer interactions (i.e. online engagement tools, 311 operations, calgary.ca). As well, ongoing communications support and programs will be provided to internal customers to ensure effective citizen communications are undertaken whenever the organization is reaching out to its customers.
- Investments in infrastructure will increase level of service in older communities towards modern service standards (i.e. Community Drainage program, Sewer upgrade program). Investments will also increase efficiency and effectiveness of services, and mitigate risks using upgrades systems and technologies to improve functionality and decision making.”

Source : [The City of Calgary – Council Priorities - A well-run city](#)

- **University of New South Wales, Sydney (Australia)**

En Australie, le monde universitaire a permis d'étoffer l'approche du cycle de vie déjà favorisé par les instances gouvernementales :

« Les infrastructures sont vitales en matière de durabilité urbaine, de même qu'une planification est indispensable pour créer des infrastructures durables, notamment en ce qui concerne les réalisations les plus critiques [...] En second lieu, il s'agit de procéder à une analyse du cycle de vie du réseau des infrastructures, ce qui permet de planifier la maintenance de ces dernières tout au long de leur existence. Cette méthode réunit la planification des infrastructures et l'aménagement urbain et fournit une base quantitative pour des infrastructures durables. »

Source : [Life Cycle Infrastructure Planning for Sustainable Cities | michael neuman – Academia.edu](#)

Ville d'Ottawa (Ontario)

Dans son plan financier, la Ville d'Ottawa énonce que :

« [...] eu égard à la taille et à la complexité de l'assortiment des actifs municipaux, la meilleure façon d'exprimer les besoins en dépenses au titre du cycle de vie est sous forme de dépenses moyennes calculées sur la base de la valeur globale d'une installation. Des associations professionnelles ont fixé des lignes directrices régissant le financement de l'entretien d'installations. »

Source : <http://ottawa.ca/fr/plan-financier-long-terme/les-besoins-de-la-ville-en-fonds-dimmobilisations>

- **Ville de Gatineau (Québec)**

Dans son budget de 2013, la Ville de Gatineau annonce un ajout de deux millions de dollars dans la réserve du cycle de vie destinée à l'entretien des nouveaux équipements.

Source :

http://www.gatineau.ca/portail/default.aspx?p=la_ville/administration_municipale/budget/budget_2013

- **Ville du Grand Sudbury (Ontario)**

Dans son plan financier, la Ville du Grand Sudbury énonce deux principes :

« Maintenir en bon état l'infrastructure de la Ville en mettant en œuvre la méthode du coût complet sur le cycle de vie afin de prévoir les besoins futurs en matière de

réfection et de remplacement des biens. Mener des examens réguliers de la durée de vie restante et de l'état des biens et calculer le montant nécessaire des contributions annuelles aux réserves afin de garantir que 90 p. cent des travaux de réfection ou de remplacement de l'infrastructure approuvés et prévus peuvent avoir lieu dans les délais prescrits. »

Source : <http://www.grandsudbury.ca/hotel-de-ville/budget-rapports-financiers/plan-financier-a-long-terme/>

- **Ville d'Edmonton (Alberta)**

Dans son énoncé de stratégie pour les infrastructures, la Ville d'Edmonton annonce :

“The life-cycle costing management tool is used to evaluate projects and measure costs over the life of an infrastructure asset. This tool involves the comparison of construction and material costs, such as asphalt versus concrete, as well as an assessment of future investment requirements—the total cost of operating, maintaining, rehabilitating, and replacing an asset. The life-cycle costing analysis assists funding decisions by highlighting the total cost of an asset over the course of its life expectancy, rather than focusing on initial construction costs only. This tool enhances decision-making and financial planning by helping decision makers select the most cost-effective infrastructure.”

Source : http://www.edmonton.ca/city_government/documents/PDF/IS_strategy_2006.pdf

Les références illustrées ci-dessus sont importantes pour bien comprendre les avantages de l'utilisation d'une paramétrisation fondée sur le coût induit sur le cycle de vie de l'immobilisation. Le premier avantage est celui d'améliorer sensiblement la connaissance du coût total qu'entraîne la décision des élus de voter une dépense d'investissement. Cela minimise le risque de coûts imprévus.

En second lieu, cette méthode de budgétisation permet de connaître une très grande partie des besoins à planifier dans les budgets des immobilisations pour toute la durée de vie utile de ces actifs physiques. Cette planification permet aussi de prévoir la méthode de financement de ces travaux. La tendance notée dans ces exemples est de planifier la constitution d'un fonds dédié à partir d'une contribution annuelle au comptant, pour financer les travaux prévus selon le cycle de vie.

Un effet direct de cette méthode de financement est d'éliminer presque totalement l'utilisation du pouvoir d'emprunt pour des travaux urgents sur des immobilisations existantes. On facilite ainsi largement l'encadrement du niveau de la dette.

Finalement, la plupart des références font état d'une optimisation des coûts par une planification des projets pouvant permettre certains regroupements de projets ou la production d'appels d'offres plus larges en termes de volume et de durée. De plus, tous reconnaissent qu'une planification optimisée des travaux d'entretien réduit sensiblement les coûts nécessaires au maintien de l'actif par rapport à des travaux réalisés d'urgence lors de déficiences de l'actif.

Ces exemples et cette méthode de budgétisation illustrent la notion même de ce qu'est un BSED.

4.3.3 CONSTATATIONS POUR LE QUÉBEC

Comme le montre l'évaluation présentée dans la section précédente, le maintien des actifs au Québec souffre d'un sous-financement annuel de quelques millions de dollars, en plus d'un déficit d'entretien à résorber de plus de soixante milliards.

La budgétisation paramétrée sur le cycle de vie des actifs permettra de contrôler la situation. Pour les investissements annuels de plusieurs milliards de dollars, il n'existe aucun protocole de budgétisation pour les coûts d'exploitation et pour les coûts qu'entraînent l'entretien courant et préventif, les travaux importants d'entretien correctif, et le remplacement des actifs.

La non-budgétisation automatique des coûts d'exploitation pose problème aux organisations qui gèrent ces actifs.

La non-budgétisation des coûts qui ont trait à l'entretien courant et préventif impose aussi des choix difficiles au chapitre des budgets disponibles à cet égard, et les travaux qui ne sont pas réalisés génèrent des coûts qui sont souvent plus élevés.

La non-prévision des budgets nécessaires aux grands travaux d'entretien correctif rend difficile l'optimisation des investissements dans les programmes d'immobilisations et provoque un accroissement du service de la dette.

La non-constitution d'un fonds de remplacement pour les actifs réalisés oblige les autorités à reporter des projets pour pouvoir financer le remplacement de ces actifs qui sont arrivés à la fin de leur vie utile.

4.3.4 RECOMMANDATIONS

Il est recommandé que le gouvernement du Québec :

- instaure le principe de la budgétisation paramétrée sur le cycle de vie des actifs pour toutes les organisations municipales au Québec;
- élabore les modalités de budgétisation pour les coûts d'exploitation annuels et récurrents de ces actifs;
- établisse les paramètres de budgétisation pour les coûts d'entretien courant, préventif, correctif et majeur, et ce, par grande catégorie d'actifs;
- encadre la mise en place de fonds de renouvellement pour toutes les immobilisations réalisées, en fonction de la durée de vie utile de ces immobilisations;
- impose de prévoir ces montants dans le budget annuel et dans le plan financier quinquennal;
- budgétise, de façon intérimaire et en attente des éléments susmentionnés, 2,25 % de la valeur des actifs réalisés au cours de l'année, soit 0,25 % pour les travaux d'entretien et 2 % pour les coûts de remplacement;
- agrée le principe que, sur les plusieurs milliards de dollars investis annuellement, ceci représentera un impact budgétaire annuel de quelques milliards de dollars qui seront largement compensés à moyen terme par des économies sur les coûts d'entretien correctif et majeur, et sur le budget du service de la dette.

4.4 UNE POLITIQUE D'ENCADREMENT DU NIVEAU DE LA DETTE

4.4.1 PRINCIPE

Marquée par l'ampleur des dettes publiques des États, la situation économique mondiale est relativement inquiétante, tout en étant aussi assez particulière. En effet, depuis la crise économique de 2008, très nombreux sont les pays qui ont connu une hausse significative de leur niveau d'endettement par rapport à leur produit intérieur brut (PIB). Aujourd'hui, la rigueur financière est devenue le mot d'ordre des gouvernements.

Or, même si les gouvernements et les municipalités prônent aujourd'hui les restrictions financières, aucun progrès important n'a été réalisé à cet égard. La différence, c'est que le public semble maintenant convenir, dans une large mesure, qu'une hausse continue de la dette est peu souhaitable et nuit à la productivité, et en appelle à des mesures qui réduiront la dette croissante du secteur public.

Au Québec, la dette municipale a augmenté de plus de 20 % au cours des cinq dernières années. De plus, l'endettement total net à long terme des municipalités et des villes du Québec par habitant est deux fois plus élevé qu'en Ontario. Un encadrement et des balises claires adoptés par le gouvernement et les conseils municipaux semblent être l'approche privilégiée à l'extérieur du Québec.

4.4.2 RÉFÉRENCES INSTITUTIONNELLES ET NORMATIVES

- **Gouvernement des États-Unis**

La « Peterson-Pew Commission on Budget Reform » du Congrès américain a publié, à la fin de 2009, un important rapport sur le niveau de la dette aux États-Unis. Voici le résumé des recommandations :

“The Peterson-Pew Commission on Budget Reform is calling for Congress and the White House to take immediate action to stem the growing federal debt. Our proposal is crafted both to accommodate the needs of the still-recovering economy, and reflect the tremendous risks posed by the large and expanding debt burden. We recommend that Congress and the White House formulate a fiscal framework that includes:

- A commitment to stabilize the public debt over the medium term;
- Specific policies to stabilize the debt;
- Annual debt targets with an automatic enforcement mechanism to ensure targets are met; and
- A commitment to reduce further the debt level over the longer term.”

Source : http://budgetreform.org/sites/default/files/Red_Ink_Rising_hyperlinked.pdf

- **Gouvernement de la Nouvelle-Zélande**

Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a légiféré (loi 2014-76) pour encadrer le niveau d'endettement de toutes les administrations locales du pays :

“Debt affordability benchmark

(1) A local authority meets the debt affordability benchmark for a year if actual or planned borrowing for the year is within each quantified limit on borrowing.

Debt servicing benchmark

(1) A local authority meets the debt servicing benchmark for a year if its borrowing costs for the year equal or are less than 10% of its revenue (excluding development contributions, financial contributions, vested assets, gains on derivative financial instruments, and revaluations of property, plant, or equipment) for the year.

(2) However, a high-growth local authority meets the debt servicing benchmark for a year if its borrowing costs for the year equal or are less than 15% of its revenue (excluding development contributions, financial contributions, vested assets, gains on derivative financial instruments, and revaluations of property, plant, or equipment) for the year.

Debt control benchmark

(1) A local authority meets the debt control benchmark for a year if its actual net debt at the end of the year is less than or equal to the net debt planned for the end of the year in its long-term plan.”

Source : <http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/2014/0076/latest/whole.html#DLM5994330>

- **Gouvernement de la Nouvelle-Écosse**

En 2011, la province de la Nouvelle-Écosse a utilisé son surplus pour réduire sa dette :

“Reducing Nova Scotia’s Net Debt: Rather than spend this surplus at year-end, which has been the practice of past governments, this government took the view that “a penny saved is a penny saved” and continued to exercise fiscal prudence,

using the funds to reduce net debt by \$37.8 million. This is only the seventh time in the past 50 years that Nova Scotia has reduced its net debt.”

Source : http://www.novascotia.ca/finance/site-finance/media/finance/budget2011/Reducing_Debt_Fact_Sheet.pdf

- **Organisation intergouvernementale du Commonwealth**

Dans un récent rapport sur la gestion de la dette, le Secrétariat du Commonwealth note, entre autres :

“As part of its golden rule, Brazil’s constitution prohibits borrowing by the federal government in excess of its capital expenditure in any fiscal year. This is reinforced through Brazil’s Fiscal Responsibility Act (Article 30) which requires the Federal Senate (parliament) to stipulate annual limits on borrowing for all levels of government.”

Source : <http://www.csdrrms.org/uploads/public/documents/publications/Legal%20Guidance%20Note%20electronic%20version.pdf>

- **Gouvernement de l’État de Géorgie (États-Unis)**

Dans le *Rapport du gouverneur sur le budget*, l’État de Géorgie annonce ce qui suit :

“State Debt Service as a Percentage of Prior Year Net Treasury Receipts: The following sets for the highest aggregate annual debt service (including recommended debt) as a percentage of the net treasury receipts for the prior fiscal year. The maximum percentage allowed by the Constitution is 10 percent of prior year receipts.”

Source : http://opb.georgia.gov/sites/opb.georgia.gov/files/imported/vgn/images/portal/cit_1210/23/26/180289834State%20of%20Georgia%20Budget%20Report%20FY%202013%20-%20Jan%202011%20A.pdf

- **Gouvernement de la province de Québec**

Au Québec, la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (chapitre R-2.2.0.1) renferme ces articles et est toujours en vigueur :

« 1. Pour l’année financière 2025-2026, la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du produit intérieur brut du Québec et la dette brute ne pourra excéder 45 % de ce produit. (006, c. 24, a. 1; 2010, c. 20, a. 52).

1.1. La dette représentant les déficits cumulés est constituée des déficits cumulés présentés aux états financiers du gouvernement, augmentés du solde de la réserve de stabilisation établie par la Loi sur l’équilibre budgétaire (chapitre E-12.00001).

1.2. La dette brute correspond à la somme des éléments d’actifs et de passifs suivants (2010, c. 20, a. 52.) :

1° le solde du Fonds des générations;

2° les dettes avant gain ou perte de change reporté;

3° le passif au titre des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs.

La dette brute d'une année financière ne comprend pas les emprunts effectués par le ministre des Finances pour l'année financière suivante, non plus que la partie des avances faites au Fonds de financement institué en vertu de la Loi sur le ministère des Finances (chapitre M-24.01) attribuable au financement d'organismes qui ne sont pas visés par le premier alinéa de l'article 89 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001) et des entreprises du gouvernement énumérées à l'annexe 3 de cette loi.

1. Est institué, au ministère des Finances, le Fonds des générations. (2010, c. 20, a. 52.) Ce fonds est affecté exclusivement au remboursement de la dette brute (2006, c. 24, a. 2; 2010, c. 20, a. 53.). »

Source : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/documents/lr/R_2_2_0_1/R2_2_0_1.htm

- **Gouvernement de la province du Nouveau-Brunswick**

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a préparé un document d'encadrement de la dette pour les municipalités de la province intitulé *Guide to Municipal Capital Borrowing*:

“The Department of the Environment and Local Government is pleased to present the revised guide to municipal capital borrowing for municipalities and commissions applying to the Municipal Capital Borrowing Board for authorization to borrow capital funds. Numerous alternatives exist for financing capital expenditures.

[...]

It is interesting to note that 65% of currently outstanding long-term debt obligations will be repaid within the next five years. To take advantage of this adjustment in present debt structure municipalities are in the fortunate position to consider the following alternatives: reducing their debt service cost; undertaking new capital projects; reducing the amortization period of future borrowing; financing a portion of the capital expense on a capital from operating basis; and, placing funds in reserve for future capital expenditures.

[...]

SUGGESTED DEBT MANAGEMENT POLICIES FOR MUNICIPALITIES

6. Establish a portion of the annual operating budget for capital (pay-as-you-go) expenditures of a routine nature (e.g.: Patching streets, police and fire equipment, vehicles etc.).

7. Maintain the debt service cost to gross expenditure ratio of the general operating fund budget below 20 percent.

Municipalities are also reminded that, in calculating their debt service cost, they must include their share of debt or guaranteed debt that may exist for municipal commissions such as public transit but excluding solid waste commissions which are specifically exempted by Municipal Capital Borrowing Board Policy.”

Source : <http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/lg-gl/pdf/GuideToMunicipalCapitalBorrowing.pdf>

- **Le gouvernement de la province de l’Alberta**

Dans son *Municipal Government Act (MGA)*, la province de l’Alberta encadre la gestion financière de la dette des municipalités de la province :

“A. Financial administration

Responsible financial management is a primary focus of Alberta’s municipalities. The *MGA* outlines a financial management framework, which requires municipalities to create a budget and engage the public on financial matters.

Through the *MGA*, municipalities are empowered to borrow funds and are responsible for making financial decisions. Financial administration and accountability are key components of the *MGA*.

- **Debt limits**

Through regulation, the province may limit the amount of debt a municipality may carry. Municipal debt limits, with some exceptions, are set at 1.5 times of the municipality’s previous year’s revenue. Ministerial permission may be given to exceed the limit. Some larger municipalities, such as Edmonton and Calgary, have been granted higher debt limits (two times their previous year’s revenues).”

Source : <http://mgareview.alberta.ca/how-we-consulted/workbook/chapter-4-municipal-finances/>

- **Gouvernement de la province de l’Ontario**

Dans sa Loi sur les municipalités, le gouvernement de l’Ontario décrit très précisément la limite des emprunts autorisés pour ses municipalités :

“Determination of limit The Ministry shall determine the debt and financial obligation limit of a municipality as follows:

1. Calculate the revenues for a past fiscal year, excluding, whether or not they are revenues, amounts received in the year,
 - i. as grants from the Government of Ontario or Canada or from another municipality,
 - ii. as proceeds from the sale of real property,
 - iii. as a contribution or transfer from a reserve fund or reserve,
 - iv. under agreement with the Government of Ontario, for the purpose of repaying the principal and interest of long-term debt or meeting financial obligations of the municipality,
 - v. from another municipality or a school board for the repayment of the principal and interest of long-term debt of the municipality borrowed for the exclusive purposes of the other municipality or school board,
 - vi. as revenues from electrical, telephone and gas service, and
 - vii. as revenues for the purpose of repaying the principal and interest of debt under the *Tile Drainage Act* or the *Shoreline Property Assistance Act*,
 - viii. Revoked: O. Reg. 294/09, s. 1 (3).
2. Multiply the amount obtained in paragraph 1 by 25 per cent.
3. Subtract from the amount obtained in paragraph 2 the total payments in the fiscal year related to the long-term debt of the municipality less,
 - i. the payments in that year for long-term debt or financial obligations for which the Government of Ontario has agreed to provide to the municipality the amounts required by the municipality to repay the principal and interest of the debt or to meet the financial obligations,
 - ii. payments in that year from another municipality or a school board for the repayment of the principal and interest of long-term debt of the municipality borrowed for the exclusive purposes of the other municipality or school board,
 - iii. the payments for electrical, telephone and gas service provided by the municipality for which revenues are received by the municipality in that year, and
 - iv. the payments for shoreline assistance and tile drainage in that year,
 - v. Revoked: O. Reg. 294/09, s. 1 (4).
4. Subtract from the amount obtained in paragraph 3,
 - i. payments made in the fiscal year in respect of the financial commitments, obligations and liabilities described in paragraph 2 of section 2, and
 - ii. for any fiscal year in a construction period during which amounts of principal, interest or both are not payable in respect of debenture debt for an undertaking authorized by the municipality for its purposes through a by-law under clause 408 (4) (d) of the Act, an amount equal to the estimated average annual amount of principal and interest that will be payable by the municipality in respect of the debt during the period when those debt payments are to be actually made. O. Reg. 403/02, s. 3; O. Reg. 294/09, s. 1.”

Source :<http://www.ontario.ca/laws/regulation/020403>

- **Gouvernement de la province de la Nouvelle-Écosse**

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, par l'entremise de la société de la Couronne, encourage et oblige les municipalités de la province de se doter d'une politique de gestion de la dette :

"Nova Scotia Municipal Finance Corporation (NSMFC) is a Crown Corporation of the Province of Nova Scotia. The Corporation is governed by a board of directors appointed by the Governor-in-Council. Legislation requires that 40 per cent of the board be appointed on the recommendation of the Union of Nova Scotia Municipalities.

The mission of NSMFC is to provide capital infrastructure financing to clients at the lowest available cost, within acceptable risk parameters, and to provide financial management advice and assistance to clients. The enabling legislation is the [Municipal Finance Corporation Act](#).

In 2003, NSMFC and the Association of Municipal Administrators of Nova Scotia (AMA) formed a joint committee to develop financial management best practices for municipalities in Nova Scotia. The Committee used practices developed by the Government Finance Officers Association (GFOA) and adapted them to fit Nova Scotia's legislation and practices. Overall, 32 best practices were created to help support the financial health of municipalities in Nova Scotia.

Debt Management Policy

In 2013, the Financial Management Best Practice Committee (FMCBC) was reconvened to identify core financial best practices for municipalities in Nova Scotia. The Debt Management Policy was selected to be part of this group of essential best practices. The original recommended practice was developed by the Government Finance Officers Association (GFOA). Some aspects of the practice have been revised by the Financial Management Capacity Building Committee (FMCBC) for use by Nova Scotia municipal governments. The original GFOA recommended practice, Analysing Debt Capacity and Establishing Debt Limits (approved in June 2000), but was replaced by Debt Management Policy in 2003.

Recommendation

The GFOA recommends that municipalities should adopt comprehensive written debt management policies. The GFOA also recommends that municipalities should undertake an analysis of their debt capacity and establish realistic debt limits. Following the GFOA recommendation, the FMCBC recommends that prior to requesting financing from the Nova Scotia Municipal Finance Corporation (MFC), a municipality should carry out an analysis of its debt capacity.

Purpose

Municipalities should have their strategy and processes of how they choose to manage their debt and capital costs as a fixed document that can be accessed by all members of the municipalities (staff, Councilors', and residents). Furthermore, municipalities should conduct a comprehensive and routine analysis of debt capacity to provide assurance that the amount of debt acquired by a municipality is affordable and cost

effective. A debt management policy, routinely analyzing debt capacity, and establishing appropriate limits on debt issuance can help municipalities to keep their debt at affordable levels.”

Source : <http://www.nsmfc.ca/budgeting-and-financial-reporting.html>

- **Ville de Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)**

La Ville de Charlottetown s’est dotée d’une politique de gestion financière visant la dette municipale :

“Debt Management Principles:

1. Match term of debt to life of asset to a maximum term of 20 years;
2. Do not take on long-term debt for any project with a life of less than 20 years;
3. Establish differing repayment terms for short-term assets;
4. Stay within 50% of limit allowed by the Charlottetown Area Municipalities Act;
5. Debt Servicing not to exceed 12.5% of operating budget;
6. Do not borrow for assets of less than \$25,000 cost; and
7. Establish capital reserve fund.”

Source : <http://www.city.charlottetown.pe.ca/pdfs/budget2013/City-of-Charlottetown-Debt-Review.pdf>

- **Région de Peel (Ontario)**

La région de Peel a adopté, en 2011, une Politique de gestion de la dette des plus complètes parmi les administrations locales canadiennes :

“The prudent use of a Debt Management Policy is acknowledged as a fundamental component to well-developed and credible financial management and supports financial discipline and stability.

[...]

The primary objectives for the Corporation’s capital financing and debt program, in priority of order, shall be:

1. Adhere to statutory requirements including monitoring and reporting;
2. Ensure long-term financial flexibility;
3. Limit financial risk exposure;
4. Minimize long-term cost of financing;
5. Match the term of the capital financing to the useful life of the related asset; and
6. Maintain a Superior Credit Rating.

[...]

The capital financing program will be managed in a manner consistent with other long-term planning, financial and management objectives.

[...]

To the extent practicable, replacement assets as well as regular and/or ongoing capital expenditures will be recovered on a 'pay as you go' basis through utility rates (water and wastewater), tax levy, user fees and/or reserve monies.

[...]

The capital financing program will be managed in a manner to maintain a superior rating by a credit rating agency.

[...]

The Region must adhere to the provincially established limit on the debt that could be issued such that debt charges (principal and interest) cannot exceed 25% of its own source revenue as per Ontario Regulation 403/02."

Source : <https://www.peelregion.ca/finance/PDFs/2011-Region-of-Peel-Debt-Management-Policy.pdf>

- **Ville de Mississauga (Ontario)**

La Ville de Mississauga s'est aussi donné une politique de gestion de la dette en 2011 :

"Debt will be managed in a manner consistent with the City's Guiding Principles, long-term planning and financial and management objectives as follows:

1. Total Debt Limit is set at 15% of City Own-Source Revenues,
2. To ensure financial solvency, liquidity and flexibility, the City will maintain a minimum threshold cash balance in the Capital Reserve Fund, which is equivalent to one year's worth of the 10 year average of the tax-supported capital expenditure requirements.
3. To monitor and control the impact of Debt servicing costs on the Approved Annual Budget of any given year, and in consideration of the impact on future ratepayers, the annual Approved Capital Budget will demonstrate a balanced approach amongst all forms of funding, including external Debt financing, over a 10 year horizon."

Source : <http://www7.mississauga.ca/documents/Policies/04-13-01.pdf>

- **Ville d'Edmonton (Alberta)**

La Ville d'Edmonton décrit ses orientations en matière d'endettement :

"The Alberta Municipal Government Act limits total municipal debt to two times municipal revenues, with debt servicing not to exceed 35% of revenue. The City of Edmonton imposes even more conservative borrowing guidelines through its Debt Management Fiscal Policy (DMFP). It limits total debt servicing to 22% of annual City revenues. The City of Edmonton's debt at the beginning of 2013 was \$2.2 billion. Under the Municipal Government Act, the City could borrow as much as \$4.2 billion – which means the City is only at 53% of the debt limit set by the Province. It could borrow \$2 billion more than it has."

Source : [http://www.edmonton.ca/city_government/documents/PDF/Debt_Fact_sheet_\(1\).pdf](http://www.edmonton.ca/city_government/documents/PDF/Debt_Fact_sheet_(1).pdf)

- **Ville de Peterborough (Ontario)**

“2.2 The City’s maximum Annual Debt Repayment Limit will be 15% of the City’s Net Revenues, inclusive of the tax-supported current year Debt payment, which is limited to 8% of Net Revenues.

1. Further, the City’s total annual amount of new Tax-Supported Debt charges and any increase in the Base Capital Levy provision will be limited so that the impact on the All Inclusive Tax Increase does not exceed 1%.”

Source : <http://www.peterborough.ca/AssetFactory.aspx?did=24747>

- **Ville de Waterloo (Ontario)**

“Debt Limits

3. Capital projects will have less than 30% of total funding, from debenture funding.”

Source : http://www.waterloo.ca/en/contentresources/resources/government/CorporatePolicies/FC-009_Debt_Management_Policy.pdf

- **Ville de Burlington (Ontario)**

“The Province of Ontario legislates a municipal debt limit of no greater than 25 per cent of revenues. Consistent with the City of Burlington’s Long-Term Financial Plan, the city’s debt policy limits the total debt charges and liabilities to 12.5 per cent of revenues. The city’s policy restricts tax-supported debt charges even further, stating that they cannot exceed 10 per cent of revenues.”

Source : https://www.burlington.ca/en/yourcity/resources/How%20Your%20Taxes%20are%20Used/2014_-_Your_Tax_Dollars_at_Work.pdf

4.4.3 CONSTATATIONS POUR LE QUÉBEC

Au Québec, ces dernières années, bon nombre de conseils municipaux ont balisé le recours à l’emprunt et l’endettement par l’adoption d’une politique qui en détermine les limites. Par exemple, la politique de la Ville de Lévis fixe des limites cibles : l’amortissement ne doit pas dépasser la durée de vie utile de l’objet de l’emprunt, le rapport entre l’endettement et la richesse foncière doit demeurer sous la moyenne observée dans les 10 plus importantes villes québécoises (100 000 habitants et plus) et le service de la dette dans le budget ne peut dépasser 20 % des revenus totaux. Lors de la présentation du budget annuel, l’administration indique comment la proposition budgétaire et le programme triennal d’immobilisations se conforment à la politique du conseil municipal. En 2015, le service de la dette à Lévis frôle 18 % du budget, soit la même proportion que lors des deux exercices précédents.

Cependant, la Ville de Lévis se propose de financer aux deux tiers son programme triennal d'immobilisations (PTI) de quelque 307,1 M\$ pour les années 2015-17 à l'aide d'emprunts; en 2015, environ 8 % du financement proviendra du budget de fonctionnement et 25% de subventions.

Dans plusieurs autres villes, le conseil municipal a adopté une politique de gestion et de remboursement de la dette. Ainsi, à Trois-Rivières, la politique municipale indique qu'au moins le quart des surplus de fonctionnement seront virés au paiement de la dette. Le service de la dette à long terme représente 13,8 % du budget d'exploitation de 251,4 M\$ en 2015, et moins de 1 % du budget de fonctionnement est destiné au paiement des immobilisations.

Plusieurs villes paient au comptant une partie de leurs investissements, soit en puisant dans des réserves constituées à cette fin, soit en virant des montants d'argent du budget de fonctionnement annuel. Ainsi, la Ville de Québec paie au comptant 16 % de son programme; la Ville de Montréal paie un peu plus de 18 % au comptant et se propose de porter cette proportion à 50 % d'ici dix ans.

Cependant, bon nombre de villes ont absorbé les pertes de revenus que leur causait la diminution des divers apports financiers du Québec en modulant à la baisse le paiement au comptant de leurs projets.

La Ville de Gatineau a absorbé une perte de revenus de quelque 6,4 M\$ en pondérant sa politique de paiement au comptant des immobilisations sans pour autant ralentir son effort pour diminuer sa dette : en 2014, la dette municipale avait été estimée à 575,5 M\$ et devrait diminuer de 5 M\$ en 2015; le service de la dette représente environ 12 % du budget des dépenses de 547 M\$.

À Laval, l'administration n'a pas voulu puiser dans ses réserves de l'ordre de 117 M\$, une somme qu'elle destine aux infrastructures et aux imprévus, pour combler une perte de 15 M\$ en revenus. Elle a plutôt choisi une stratégie mixte de compression des dépenses et de hausse du taux d'imposition foncière. Le budget de fonctionnement de la Ville pour l'exercice 2015 s'élève à 784,5 M\$.

Cependant, la Ville de Laval a retouché sa politique de financement et de paiement au comptant des investissements. En 2014, elle avait prévu payer au comptant 39,8 % de son programme triennal de 320,4 M\$ et limiter la valeur des investissements à la charge des contribuables à un montant inférieur à ce qu'elle rembourse en capital. En 2015, cette proportion a diminué à 35 % dans un programme estimé 245,5 M\$; le montant des investissements à la charge des contribuables sera égal au montant que la Ville rembourse.

Pour l'exercice 2015, la Ville de Montréal a adopté un budget de 4 882 M\$. Toutefois, pour absorber des pertes de l'ordre de 68 M\$ imputable aux effets du pacte fiscal provisoire, elle a revu son plan de croissance des paiements au comptant et les récupérations escomptées de son plan de main-d'œuvre quinquennal.

Au Québec, plus de 90 % des dépenses en immobilisations des municipalités sont financées par des emprunts. Dans les autres provinces canadiennes, on peut estimer ce pourcentage aux alentours de 50 %, ce qui réduit de beaucoup le niveau d'endettement.

La dette nette du Québec est sous-estimée en raison de la non-inclusion des déficits d'entretien des actifs publics québécois, qui peuvent représenter autant que 50 % de cette dette. Il en est de même pour

les administrations municipales québécoises. Il est possible que d'autres passifs implicites apparaissent à la suite de la mise en place du principe énoncé à la section 4.7, soit une politique de vérification diligente et triennale des actifs et des passifs du bilan, y compris les évaluations actuarielles des régimes de retraite.

4.4.4 RECOMMANDATIONS

Il est recommandé que le gouvernement du Québec :

- établisse une politique d'encadrement du niveau de la dette des municipalités du Québec, comme l'ont fait l'Ontario et l'Alberta;
- oblige les municipalités du Québec à adopter une politique financière de gestion de leur dette directe et indirecte ;
- légifère afin d'inclure dans la dette municipale nette tous les passifs nets explicites et implicites de toutes les organisations municipales affiliées, y compris les déficits d'entretien des actifs physiques financés par les municipalités et par ces organisations.

4.5 UNE RÉSERVE DITE « PARAPLUIE » DE PRÉVOYANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

4.5.1 PRINCIPE

Une des politiques maîtresses d'un BSED consiste à constituer des fonds et des réserves à des fins déterminées, de manière à éviter une rupture de services ou de programmes lorsque la conjoncture économique n'est plus aussi porteuse.

Les fonds dits « de stabilisation » ou « de prévoyance » (appelés « Rainy Day Funds » aux États-Unis) servent habituellement à préserver l'équilibre budgétaire lorsque surgit une dépense extraordinaire ou que se produit une chute inattendue des revenus. Dans sa politique de prévoyance, la Ville de Mississauga s'oblige à maintenir pour les opérations de déneigement une réserve équivalant à la moitié du budget de déneigement de l'année courante.

Les fonds servent aussi à financer certaines opérations majeures jugées prioritaires ou essentielles. C'est le cas du Fonds de l'eau de la Ville de Montréal, qui est alimenté par une taxe municipale prélevée à cette fin depuis 2004. En 2005, les études estimaient à 10 milliards de dollars les besoins financiers pour rattraper des années de sous-budgétisation et le sous-financement des infrastructures d'approvisionnement en eau.

La création d'un fonds de réserve s'accompagne d'une règle sur la dotation des fonds et sur l'utilisation dudit fonds, et d'une règle sur la reddition de comptes.

Pour atteindre l'équilibre budgétaire annuel tout en évitant de réduire l'offre de services ou d'augmenter les taxes, plusieurs villes réaffectent le surplus d'une année à l'exercice budgétaire suivant ou puisent dans une réserve de stabilisation dans laquelle elles ont engrangé des surplus libres. La Ville de Vaughan en Ontario pratique cette façon de faire : depuis 1994, sa politique lui permet de puiser jusqu'à 2,5 millions de dollars dans l'excédent de l'année courante pour assurer l'équilibre de l'année suivante ; au-delà de cette somme, tout excédent doit être versé dans le fonds de stabilisation du taux de taxe ou dans le fonds d'immobilisations.

Dans certains cas, les villes lèvent une taxe dédiée, comme ce fut le cas à Montréal pour financer le Fonds de l'eau ou à Longueuil pour les infrastructures. De plus, la Ville de Longueuil affecte directement au financement de ses immobilisations la croissance des revenus de la taxe sur les mutations immobilières.

Dans le règlement instituant un fonds de réserve, plusieurs villes ont précisé dans quelles circonstances et de quelle manière l'administration peut y recourir. Le fonds de prévoyance de la Ville de Québec, par exemple, doit équivaloir à 2 % du budget de fonctionnement de la Ville (jusqu'à concurrence de 20 millions de dollars) et peut être utilisé seulement lorsqu'un événement hors du contrôle de la Ville se produit; la dépense doit découler d'une obligation légale ou d'un cas de force majeure.

4.5.2 RÉFÉRENCES INSTITUTIONNELLES ET NORMATIVES

- **Fonds monétaire international (FMI)**

Le Fonds monétaire international recommande actuellement la création de fonds de prévoyance (« Rainy Day Funds ») dans la zone euro :

“The idea of a euro zone-only fund, floated last year by EU leaders, has been revived in a [study written by International Monetary Fund \(IMF\) staff](#) and published on 25 September 2013.

The simplest way of organizing temporary transfers to deal with adverse shocks at the country level would be through a common, dedicated “rainy-day fund”, the paper argues. Such a fund would collect revenues from euro area members at all times and make transfers to countries when they experience negative shocks. With a dedicated and guaranteed flow of revenues, the fund might even be able to borrow at low cost to smooth the impact of downturns throughout the union, it says.”

Source : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1309.pdf>

- **Government Finance Officers Association**

La GFOA a établi une bonne pratique en la matière :

“Replenishing General Fund Balance: It is essential that governments maintain adequate levels of fund balance to mitigate risks and provide a back-up for revenue shortfalls.

The adequacy of unrestricted fund balance in the general fund should be assessed based upon a government’s specific circumstances. Nevertheless, GFOA recommends, *at a minimum, that general-purpose governments, regardless of size, incorporate in its financial policies that unrestricted fund balance in their general fund be no less than two months of regular general fund operating revenues or regular general fund operating expenditures.*

GFOA recommends that governments adopt a formal fund balance policy that defines the appropriate level of fund balance target levels. Also, management should consider specifying the purposes for which various portions of the fund balances are intended. For example, one portion of the fund balance may be for working capital, one for budgetary stabilization, and one for responding to extreme events.

1. Unrestricted fund balance comprises the committed, assigned, and unassigned fund balance categories.”

Source : <http://www.gfoa.org/replenishing-general-fund-balance>

- **Gouvernement de l’État du Massachusetts (États-Unis)**

Le rapport budgétaire de l’État du Massachusetts pour 2009 donne une bonne définition de ce qu’est un « Rainy Day Fund » :

“Commonwealth Stabilization Fund – established in Chapter 29, section 2H of the General Laws as a reserve of surplus revenues to be used for the purposes of: (1) covering revenue shortfalls, (2) covering state or local losses of federal funds, or (3) for any event which threatens the health, safety or welfare of the people or the fiscal stability of the Commonwealth or any of its political subdivisions. The fund, sometimes

referred to as the state's 'rainy day fund', serves as a source of financial support for the state budget in times of slow or declining revenue growth, and as the primary source of protection against having to make drastic cuts in state services during economic downturns."

Source : http://www.mass.gov/bb/h1/fy2009h1/exec2_09/hbudbrief21.htm

- **L'organisme Tax Policy Center américain (États-Unis)**

Aux États-Unis, le Tax Policy Center a fait un recensement des États du pays qui, dans leurs politiques fiscales et budgétaires, ont instauré un « Rainy Day Fund » :

"Budget stabilization or 'rainy day' funds allow states to set aside excess revenue for use in times of unexpected revenue shortfall or budget deficit. In fiscal 2008, forty-seven states and the District of Columbia maintained rainy day funds. Only Arkansas, Kansas, and Montana lacked such funds. At the end of fiscal 2008, state rainy day funds (excluding that of the District of Columbia) totaled \$35.0 billion, or 5.1 percent of the combined general fund expenditures. In addition, during times of economic expansion, when actual revenues exceed projected revenues, states accumulate reserves in their general fund balances, which can then act as de facto rainy day funds in later years."

Source : <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/state-local/fiscal/rainy-day.cfm>

- **Gouvernement de l'État du Michigan (États-Unis)**

Le gouvernement de l'État du Michigan, sur son site Open Michigan, Mi Dashboard, montre l'importance accordée à ce fonds :

"Rainy Day Fund, Why it Matters: Having a healthy balance of savings in the Rainy Day Fund is not only fiscally responsible, it provides citizens and businesses with confidence that the state has planned for unseen changes. The state's Rainy Day Fund (also known as the Budget Stabilization Fund) is designed to help the state weather challenging economic periods or unforeseen emergencies. The Rainy Day Fund peaked at \$1.3 billion in fiscal year 2000, but was quickly depleted. Michigan began rebuilding the fund balance in fiscal year 2012 and projects that the balance will be almost \$500 million at the end of fiscal year 2015. The upward progression of the fund balance was impacted in fiscal year 2014 by the withdrawal of \$194.8 million to support the Detroit bankruptcy settlement, providing added resources for the recovery of Michigan's largest city. That withdrawal will be repaid to the state's Rainy Day Fund in the amount of \$17.5 million annually from tobacco settlement funds."

Source : <https://midashboard.michigan.gov/en/stat/goals/izn5-5x5a/arky-ngqu/jim6-wwsi>

- **Gouvernement de la province de Québec**

Au gouvernement du Québec, il y a eu le Projet de loi n° 40, soit la Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable. Adoptée le 18 septembre 2009, cette loi est toujours en vigueur :

« Ce projet de loi modifie la Loi sur l'équilibre budgétaire et abroge la Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents afin d'établir une réserve de stabilisation ayant pour objet de faciliter la planification budgétaire pluriannuelle du gouvernement. Il prévoit que cette réserve est affectée au maintien de l'équilibre budgétaire et établit des règles gouvernant le calcul du solde budgétaire pour une année financière. »

De plus, cette loi permet au gouvernement d'utiliser la réserve de stabilisation pour verser des sommes au Fonds des générations. Elle prévoit que l'excédent cumulé soit établi à zéro au 1^{er} avril 2006 et précise le montant des surplus affectés à la réserve de stabilisation depuis le 24 mai 2007.

« Les sommes correspondant à l'excédent pour chaque année financière sont affectées à la réserve de stabilisation. Un excédent est le montant d'un solde budgétaire supérieur à zéro.

La politique de placement est déterminée par le ministre. La réserve de stabilisation est affectée au maintien de l'équilibre budgétaire; son solde est diminué du montant nécessaire à l'atteinte de cet équilibre. Le solde de la réserve de stabilisation est diminué des sommes versées au Fonds des générations en vertu de l'article 4.1 de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (chapitre R-2.2.0.1). Le solde de la réserve de stabilisation est ajusté en fonction des résultats financiers constatés pour une année financière. »

Source : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-40-39-1.html>

- **Gouvernement de la province de l'Ontario**

La province de l'Ontario a adopté en 2004 la Loi sur la transparence et la responsabilité financières des balises afin de créer un « Rainy Day Fund » :

« Réserve en cas de détérioration imprévue : (4) Le plan financier comprend une réserve pour pourvoir, en tout ou en partie, à une détérioration imprévue des recettes et des dépenses.

2004, chap. 27, par. 5 (4). »

Source : http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_04f27_f.htm

- **Ville du Grand Sudbury (Ontario)**

Dans son *Plan financier 2015*, le Grand Sudbury affirme la nécessité d'un fonds de prévoyance :

« 8. Maintenir à des niveaux acceptables les réserves et les fonds de réserve.

Des réserves pour le remplacement des installations, de l'équipement et de l'infrastructure devraient être créées et financées pour faire en sorte que 90 p. cent des travaux de réfection ou de remplacement de l'infrastructure approuvés ont lieu dans les délais prescrits (long terme).

Créer une réserve de stabilisation pour les programmes dont les dépenses sont susceptibles de grandes fluctuations d'une année à l'autre. Créer des réserves pour prévoir des sources de financement en cas d'obligations futures. »

Source : <http://www.grandsudbury.ca/hotel-de-ville/budget-rapports-financiers/plan-financier-a-long-terme/>

Les modalités de création et d'utilisation de ces « Rainy Day Funds » varient d'un État à l'autre. Le CIRANO possède toutes les références nécessaires pour alimenter la réflexion des lecteurs de ce document.

Voici cependant un des exemples les plus probants de l'orientation prise par les États américains envers les fonds de prévoyance. Cet exemple provient d'un État qui éprouve des difficultés budgétaires, mais qui maintient son engagement à l'égard de cette orientation stratégique.

- **Gouvernement de l'État de la Californie (États-Unis)**

Selon les données préliminaires du budget 2015-2016 de l'État de la Californie communiquées en janvier 2015, la réserve financière pour les mauvais jours (*Rainy Day Fund*) ou réserve de stabilisation budgétaire devrait atteindre 2,8 milliards de dollars américains à la fin de l'exercice financier. Il s'agit de la première illustration budgétaire des effets d'un amendement à la loi constitutionnelle de l'État, qui a reçu en novembre dernier l'appui de 69,1 % des électeurs.

Selon la proposition 2, chaque année, le gouvernement de l'État doit virer à la réserve une somme équivalant à 1,5 % de ses recettes (*general fund revenue*) et tous les gains de placements et de capitaux qui dépassent 8 % de ses revenus fiscaux. La moitié de la somme ainsi accumulée doit être conservée dans la réserve et l'autre moitié doit servir à rembourser la dette publique. L'État devra doter la réserve chaque année pendant 15 ans, ou jusqu'à ce qu'elle atteigne 10 % de son fonds général.

La proposition 2 remplace la proposition 58 sur l'institution d'une réserve financière (équivalant à 5 % des revenus), adoptée par référendum populaire en 2004, mais qui n'avait jamais joué son rôle, puisque le législateur en suspendait l'application d'année en année.

Selon cette proposition, le gouvernement de l'État ne pourra puiser dans la réserve que dans les situations « d'urgence budgétaire » découlant, par exemple, d'un sinistre naturel ou d'une chute de revenus telle que ceux-ci deviendraient insuffisants pour couvrir les dépenses courantes. Pour un exercice financier donné, le législateur ne peut retirer plus de la moitié du solde qui se trouve en réserve.

Au niveau municipal, certains exemples sont probants.

- **Ville de Calgary (Alberta)**

Dès le début des années 2000, la Ville de Calgary a mis en application la bonne pratique sur les fonds de réserve que prône la GFOA:

“Calgary’s rainy day fund has nearly doubled in the past four years to more than \$443 million, reigniting the debate over whether the city should use some of the money in its saving account to ease the tax burden on property owners. The fiscal stability reserve — previously used to offset municipal tax increases — jumped 21 per cent, or \$77.9 million, last year alone, according to a report that will go before council’s priorities and finance committee Tuesday.

That report shows city hall’s total reserve funds — including sustainability, capital and other operating funds, as well as the fiscal stability reserve — ballooned \$237 million to \$1.7 billion last year, although the bulk of the money is allocated to approved capital projects. The fiscal stability reserve has increased significantly over the past decade, from just \$80 million in 2006 to now more than five-and-a-half times that size. It was designed to cover emergencies, one-time expenses and significant drops in revenue. The balance of the stability reserve now sits at nearly 14 per cent of the city’s operating expenses.

In 2007, city council decided the fund should be at least five per cent, with an ideal target of 15 per cent, in line with Government Finance Officers Association practices. Last year, council earmarked \$100 million of that reserve fund to flood recovery or protection projects that may not be covered by insurance or the provincial and federal governments. Councillors have long debated the merits of accumulating such large reserve funds with some arguing the money should be used to soften the blow of tax hikes for home and business owners.

Prior to January 2005, the (fiscal stability) reserve was used to stabilize tax increases from year to year, in order to balance operating budgets without large tax increases,” says a city report. Last year, council approved a 4.5 per cent property tax hike for 2015, and increases of 4.7 per cent each year to 2018.

In all, Calgary’s 42 separate reserves increased last year by 16 per cent, from nearly \$1.5 billion to more than \$1.7 billion, with just over half (\$894 million) dedicated to capital spending for previously approved projects.”

Source : <http://calgaryherald.com/news/local-news/calgarys-rainy-day-fund-grows-to-443-million-total-reserves-balloon-to-1-7-billion>

- **Ville de San Diego (Californie)**

La Ville de San Diego a promulgué une politique très explicite :

“General Fund Reserve Policy:

The General Fund is the main operating fund that pays for general services provided by the City, such as public safety, parks, and library services. The General Fund accounts for all general revenues of the City not specifically levied or collected for other City funds and for expenditures related to the delivery of the City’s general services.

The General Fund Reserve Policy incorporates the requirements of the City Charter and is consistent with the City Council policies regarding the use of one-time and ongoing sources of revenue to fund City services.

The City's General Fund Reserves shall be comprised of two separate Reserves. These Reserves will be considered together when calculating the total General Fund Reserve balance.

Emergency Reserve

An Emergency Reserve will be maintained for the purpose of sustaining General Fund operations in the case of a public emergency such as a natural disaster or other unforeseen catastrophic event. The Emergency Reserve will not be accessed to meet operating shortfalls or to fund new programs or personnel. This reserve may be expended only if an event is determined to be a public emergency by a two-thirds vote of the City Council, when such expenditures are necessary to ensure the safety of the City's residents and their property.

Stability Reserve

A Stability Reserve will be maintained to mitigate financial and service delivery risk due to unexpected revenue shortfalls or unanticipated critical expenditures. The purpose of this reserve is to provide budgetary stabilization and not serve as an alternative funding source for new programs. Recommendations to appropriate from the Stability Reserve will be brought forward by the Mayor and will require approval by a majority of the City Council. In the event this reserve is reduced below the amount established by this policy, the Mayor shall prepare a plan as promptly as conditions warrant to replenish the Stability Reserve balance to the policy level.

General Fund Reserve Calculation and Measurement

Total General Fund Reserves consist of the total of the Emergency Reserve and the Stability Reserve. The target level for total General Fund Reserves shall be 14% of the most recent three. The Emergency Reserve shall be set at a target level of 8%, and the Stability Reserve shall be set at a target level of 6%."

Source : http://www.sandiego.gov/fm/pdf/GF_ReservePolicy.pdf

- **United Counties of Leeds & Grenville (Ontario)**

Ce comté du sud de l'Ontario compte environ 100 000 citoyens et montre bien que, peu importe la taille et la spécificité socioéconomique, une administration locale doit être préoccupée par la mise en place de réserves :

"This policy is intended to set out the principles, mandatory requirements and guidelines for establishment, intention, maintenance, management and accounting treatment for Reserves and Reserve Funds, both obligatory and discretionary.

Reserves and Reserve Funds are financial management tools that are an essential part of a sound fiscal policy to address long-term objectives. The ultimate goal is to fully fund the annual capital plan through current reserves while delivering efficient, effective programs to the citizens of the United Counties of Leeds & Grenville. The key to reserve policies and planning is to balance current and future requirements. Sound program and financial planning would accommodate future growth while maintaining relatively steady tax rates.

Reserves can be segregated into two categories: Reserves and Reserve Funds. A reserve is unrestricted and is appropriated from net revenue at the discretion of Council after the provision for all known expenditures. The primary source of revenue for reserves is from current operations, usually surpluses at year-end or as a deliberate segregation during budget deliberations. Reserves are generally referred to as “rainy day funds” to mitigate fluctuations in economic factors, changes in government funding, unanticipated events and contingent liabilities. They are also used to accumulate funds in order to finance large capital projects in order to avoiding debt financing. Reserve Funds differ from reserves in that they are segregated and restricted to meet a specific purpose as defined by the Municipal Act.”

Source : <http://www.mfoa.on.ca/cmisis/views/encoded-d29ya3NwYWNIOi8vU3BhY2VzU3RvcmlUvODU0OWE1NTQtYTI4Mi00NDU1LWEwNjgtMThkNDBlYzZmMjQ2OzEuMA%3D%3D>.

- **Ville de Collingwood (Ontario)**

La Ville de Collingwood voit dans la mise en place de fonds de stabilisation une condition essentielle de réussite pour réaliser son plan stratégique :

“The effective use and management of Reserves and Reserve Funds is a critical aspect of an organization’s Strategic Financial Plan (SFP) and continued long-term financial sustainability.

As of December 31, 2013 the Town had \$25.7MM in Reserves, \$6.3MM in Discretionary Reserve Funds and \$8.4MM in Obligatory Reserve Funds for a total of \$40,380M. Generally, as was highlighted in the BMA Health of the Town study January 2014, the Town’s Reserves are considered inadequate, particularly so with respect to the Town’s Capital Asset Management Plan (AMP) needs. In the most recent update to the Assessment of the Town of Collingwood’s Financial Health by BMA Consulting Inc., the Town of Collingwood’s Tax Discretionary Reserve Ratio as of Dec 31, 2013 was 37% whereas the average for our peer municipalities was 40%.

The Town of Collingwood’s Reserves are particularly inadequate with respect to provisions for the rehabilitation and replacement of existing capital assets. This is true relative to the current level of the fund, the amount of funding that is occurring annually and the method by which they are funded. The AMP prepared by Watson and Associates in June 2014 highlighted a considerable funding deficit for which they recommended for the Town’s Tax Based Assets a Taxation Levy increase of 3.6% for the next eight years decreasing to 1.8% in the following 12 years in order to bring funding up to adequate levels. For Water and Wastewater Rate based assets there was a similar proposal requiring a 2.5% increase for Water and 3.5% increase for Wastewater over the next ten years. These are very significant increases for the Town’ residents whose tax levy per capita is already the sixth highest in the 2014 BMA Ontario Municipal Study of 95 Ontario Municipalities.”

Source : <http://www.collingwood.ca/files/photos/DEPARTMENTS/Treasury/SFP%20-%20Policy%20Paper%202.pdf>

- **Ville de Gallatin (Tennessee)**

Cette ville, qui a une population d'environ 30 000 habitants, a prévu ce qui suit :

“Sec. 8-17. - Rainy Day Fund.

The city council will maintain a minimum unassigned fund balance in its general fund equivalent to twenty (20) percent of that fiscal year's operating expenses excluding any capital purchases. The minimum unassigned fund balance is established to protect against cash flow shortfalls related to timing of projected revenue receipts and to maintain a budget stabilization commitment. In that fiscal year it shall take the affirmative vote of five (5) or more city council members to approve an appropriation of funds that results in the minimum unassigned fund balance dropping below twenty (20) percent.”

Source : https://www.municode.com/library/tn/gallatin/codes/code_of_ordinances?nodeId=PTIIMUCO_CH8FITA_ARTIINGE_S8-17RADAFU

- **Ville de Cincinnati (Ohio)**

Le conseil de la Ville de Cincinnati, dans l'État de l'Ohio, a approuvé la politique recommandée par l'administration pour l'implantation et la gestion de fonds à utilisation non dédiés, aussi appelés « fonds de stabilisation » :

“City Council Votes for Stabilization Funds, Solidifies City's Financial Future:

Today Cincinnati City Council approved the Administration's recommended policy for the management of the unrestricted fund balance, otherwise known as the 'Stabilization Funds' policy.

Approval of the Fund Stabilization Policy means:

- The City will keep two months of estimated revenues in the unrestricted fund balance, or about 16.7 percent of the general operating budget.
- The City's rainy day fund, known as the Working Capital Reserve, will be increased to 8 percent of general operating revenues by the end of Fiscal Year 2017.
- 1.25 percent of estimated general operating revenues will be transferred to the General Fund Contingent account for bad weather events and other one-time events by the end of Fiscal year 2020.

- Part of the Stabilization Fund includes the Emergency Reserve account, which is funded at 0.66 percent of estimated general operating revenues. Money in this account will go toward helping the City recover from major and unforeseen disasters.”

Source : <http://www.leadcincinnati.com/City-Council-Votes-for-Stabilization-Funds-Solidifies-Citys-Financial-Future/>

- **Ville de Tracy (Californie)**

La Ville de Tracy, en Californie, compte 65 000 habitants et s’oblige à maintenir dans son fonds général une réserve équivalant à 20 % de son budget de fonctionnement; de plus, selon sa politique budgétaire, l’administration municipale doit équilibrer son budget annuel sans recourir aux réserves :

“CITY OF TRACY BUDGET PRINCIPLES

General Fund Reserves: Through FY 201-5/2016, the City shall maintain a General Fund reserve of at least 20% of the City’s General Fund Operating Budget.

[...]

Use of One-Time Resources: Once the General Fund budget is brought into structural balance, one-time resources (e.g., revenue spikes, budget savings, sale of property, or similar nonrecurring revenue) shall not be used for current or new ongoing operating expenses. Examples of appropriate uses of one-time resources include rebuilding the Economic Uncertainty Reserve, early retirement of debt, capital expenditures without significant operating and maintenance costs, and other non recurring expenditures.

[...]

Reserves: All City funds shall maintain an adequate reserve level and/or ending fund balance, as determined annually and as appropriate for each fund. For the General Fund, a contingency reserve amount which is a minimum of 20% of the operating budget shall be maintained.

[...]

Prudent Use of Debt: The City shall not issue long-term (over one year) General Fund debt to support ongoing operating costs. All General Fund debt issuances shall identify the method of repayment or have a dedicated revenue source. General obligation debt shall be limited to 8% of the operating budget.”

Source : [http://www.ci.tracy.ca.us/documents/Budget Principles Resolution.pdf](http://www.ci.tracy.ca.us/documents/Budget_Principles_Resolution.pdf)

- **Ville de Novi (Michigan)**

Dans l'État du Michigan, la Ville de Novi, qui compte 60 000 habitants, a adopté une politique d'équilibre des fonds municipaux et fixé la fourchette plancher des réserves comme suit :

“General Fund

For the General Fund, the reserve will be maintained at a minimum of approximately 18-22 percent of the budgeted expenditures as adopted by City Council Resolution, January 24, 2011 and amended on September 26, 2011. In the event that circumstances arise causing the fund balance to fall below 18%, a plan will be put in place to replenish the balance during the subsequent budget year. Additional reserves can be designated for a specific purpose as identified by City Council during the budget process. Fund balance will be established to:

- Provide a fund or reserve to meet emergency expenditures;
- Provide cash to finance expenditures from the beginning of the budget year until general property taxes or other revenues are collected;
- Demonstrate financial stability and therefore preserve or enhance its bond rating, thereby lowering debt issuance costs;
- Accumulate sufficient assets to make designated purchases;
- Avoid short-term borrowing and associated interest costs.

As part of the budget process excess fund balance may be used to reduce liabilities or fund expenditures of the next fiscal period.

Road Funds (Major, Local and Municipal Street)

The City's fund balance for the road funds will be established within a minimum range of 10-20%, individually and collectively amongst the three funds, to cover extraordinary maintenance events (i.e. unusual winter maintenance events, emergency reconstruction, etc.), and contingencies for budgeted construction projects.

Parks, Recreation and Cultural Services Fund

The fund balance for the Parks, Recreation and Cultural Services Fund will be established within a minimum range of 12-22% of fund annual budgeted expenditures, since this fund is similar to the General Fund in terms of covering operations.”

Source : [http://cityofnovi.org/City-Services/City-Manager/Budget-and-Multi-Year-Financial-Plan-\(Current-and/Budget2015-2016Final.aspx](http://cityofnovi.org/City-Services/City-Manager/Budget-and-Multi-Year-Financial-Plan-(Current-and/Budget2015-2016Final.aspx)

4.5.3 CONSTATATIONS POUR LE QUÉBEC

Depuis la réforme de la comptabilité gouvernementale de 1997-1998, il y a 18 ans, le gouvernement a enregistré huit années de surplus budgétaire et 10 années de déficit budgétaire. La somme des surplus est d'environ quatre milliards de dollars et celle des déficits atteint 18 milliards de dollars.

Au cours des 40 dernières années, la portion de la dette du Québec représentant les déficits cumulés aux fins des comptes publics totalise 120 milliards de dollars. Ce montant représente environ 60 % de la dette directe nette du Québec. Il est donc évident que les déficits budgétaires sont la principale source d'endettement de la province.

Au cours des 18 dernières années, les huit années de surplus ont varié de 0 à 427 millions de dollars. Les dix années de déficit ont évolué entre 0,358 et 3,174 milliards de dollars. La mise en place d'un fonds de stabilisation, constitué d'une contribution de 0,5 % du budget des revenus gouvernementaux consolidés jusqu'à l'atteinte d'un plafond représentant 10 % du budget annuel consolidé, aurait en grande partie éliminé l'impact de ces déficits sur la dette du Québec.

Au niveau municipal, la loi prévoit une obligation d'atteindre l'équilibre budgétaire. Cela signifie que toutes les municipalités, hormis des cas très exceptionnels, dégagent des surplus budgétaires. Compte tenu 1. des soubresauts créés par les mouvements saccadés et non uniformes de l'évaluation foncière sur les comptes de taxes foncières des résidents municipaux, 2. des enjeux liés aux interventions nombreuses et non planifiées causées par la vétusté des infrastructures municipales québécoises, 3. des interventions réactives et urgentes liées à la situation climatologique (tempêtes de neige, débordements de cours d'eau, verglas, etc.) et 4. de la fermeture d'industries dans les municipalités quasi ou mono-industrielles, la mise en place de tels fonds devrait être privilégiée.

4.5.4 RECOMMANDATIONS

Il est recommandé que le gouvernement du Québec :

- oblige les municipalités à rendre statutaire la mise en place de fonds de stabilisation par une contribution annuelle d'au moins 0,5 % du budget des revenus consolidés de la municipalité, jusqu'à ce que ce fonds atteigne 20 % de ces revenus;
- encourage les municipalités à investir en partie les surplus budgétaires réalisés dans le fonds de stabilisation, afin d'atteindre l'objectif de 20 % le plus rapidement possible;
- légifère afin d'encadrer étroitement l'utilisation de ce fonds, qui ne devrait être utilisé que lors de chocs économiques et climatiques reconnus comme étant majeurs.

4.6 UNE POLITIQUE D'UTILISATION DES SURPLUS

4.6.1 PRINCIPE

La pratique la plus répandue consiste à alimenter un fonds de réserve avec les surplus budgétaires ou les revenus extraordinaires. La règle de pratique recommandée par la GFOA est fort simple : les revenus récurrents servent à financer les dépenses récurrentes ou statutaires de l'entité publique, tels les coûts de main-d'œuvre et les frais fixes de certains services, et les revenus non récurrents servent à régler les dépenses extraordinaires et non répétitives ou à alimenter les fonds de réserve spéciaux. Par « revenus récurrents », l'organisme entend la portion des revenus qu'une administration publique peut s'attendre raisonnablement à recevoir d'année en année, comme les revenus de taxes foncières. Un gouvernement peut compter chaque année sur des revenus générés par la taxe de vente sur les produits et services, et en pondérer la prévisibilité selon les évaluations de l'activité économique dont il a tenu compte pour élaborer ses hypothèses budgétaires. La politique de gestion des revenus extraordinaires de la Ville de Yellowknife, par exemple, consiste à affecter tous les revenus non récurrents à ses fonds de réserve, à la réduction de la dette ou à des dépenses non récurrentes comme l'acquisition d'actifs.

Dans le Budget structurellement équilibré et durable (BSED), la délimitation de la notion de « surplus » exige de la rigueur et une application soutenue des concepts mis de l'avant. En effet, un surplus ne peut apparaître sans qu'on ait inclus dans le registre des dépenses les bonnes pratiques concernant : la provision annuelle pour le rattrapage du déficit d'entretien des actifs physiques ; les coûts globaux basés sur le cycle de vie des nouveaux actifs ; le fonds de renouvellement de ces nouveaux actifs; les coûts globaux basés sur le cycle de vie des actifs déjà construits non prévus aux budgets; le fonds de renouvellement de ces anciens actifs physiques; la portion de paiement comptant des immobilisations réalisées au cours de l'année, selon la politique adoptée; la constitution d'un fonds de prévoyance (*Rainy Day Fund*); le remboursement d'une portion de la dette pour atteindre les ratios prévus dans la politique d'endettement qui a été votée.

4.6.2 RÉFÉRENCES INSTITUTIONNELLES ET NORMATIVES

- **Gouvernement de l'État du Minnesota (États-Unis)**

Dans la législation de l'État du Minnesota, la directive concernant les surplus budgétaires est celle-ci :

“The commissioner of Minnesota Management and Budget (MMB) must prepare a forecast of state revenues and expenditures twice each year - in February and November.

The November forecast in even-numbered years becomes the basis for the governor's budget recommendations to the legislature The November 2014 forecast provided the revenue and expenditure projections that the governor will use in developing the budget proposal for the fiscal year 2016-2017 biennium, which runs from July 1, 2015, to June 30, 2017.

If a forecast shows a surplus for the general fund in the current biennium, the commissioner of MMB must allocate the surplus in priority order as follows:

1. to the cash flow account, until it reaches \$350 million (currently satisfied)
2. to the budget reserve account, until it reaches \$810.992 million (currently surpassed)
3. to increase the school aid payment schedule to 90 percent, in increments of one-tenth of 1 percent with any residual amount deposited in the budget reserve (currently satisfied)
4. to restore previous school aid reductions and reduce the property tax recognition shift accordingly (currently satisfied).

If a November forecast projects a surplus and priorities (1) to (4) have been satisfied, 33 percent of the surplus is transferred to the budget reserve, until the reserve reaches the percentage of the current biennium's revenues recommended as a reserve. The commissioner must update the percentage each January based on a review of the adequacy of the reserve and the volatility of Minnesota's tax structure. Under this requirement, the commissioner transferred \$183 million to the budget reserve after the November 2014 forecast, bringing the amount in the reserve to \$994 million. Any surplus remaining after meeting the four priorities and making the 33 percent transfer is reported in the forecast as a "positive unrestricted budgetary general fund balance." For the fiscal year 2014-2015 biennium, this balance is \$373 million. If a forecast shows a surplus for the coming biennium, the governor's budget recommendations may propose revenue reductions and/or expenditure increases, as long as the proposed changes do not result in a projected budget shortfall."

Source : <http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/pubs/ss/sseconfore.pdf>

- **Gouvernement de la Saskatchewan**

En 2008, le gouvernement de la Saskatchewan a adopté le *Growth and Financial Security Act*.

"Use of Annual Surpluses in General Revenue Fund – How surpluses in general revenue fund to be used:

11. If there is a pre-transfer surplus for any fiscal year, the minister shall:
 - (a) transfer 50% of the amount of the pre-transfer surplus to the Growth and Financial Security Fund established pursuant to Part IV; and
 - (b) allocate 50% of the amount of the pre-transfer surplus to the Debt Retirement Fund established pursuant to Part V. 2008, c.G-8.1, s.11."

Source : <http://www.gp.gov.sk.ca/documents/English/Statutes/Statutes/G8-1.pdf>

- **Gouvernement de l'Alberta**

L'Assemblée législative de la province de l'Alberta a entériné un nouveau cadre d'utilisation des surplus budgétaires :

"Budget 2013 ushered in a new era of saving for Alberta, with a legislated savings policy that will see—for the first time in over a quarter century—a portion of the province's non-renewable resource revenue (NRR) set aside as savings each and every year. The Fiscal Management Act (FMA), whose provisions must be phased in beginning in 2015-16 and implemented in full by 2017-18, requires that the province save:

5% of the first \$10 billion in annual nonrenewable resource revenue;

25% of the next \$5 billion in nonrenewable resource revenue (up to annual NRR of \$15 billion); and

50% of annual nonrenewable resource revenue in excess of \$15 billion."

Source : <http://www.finance.alberta.ca/publications/budget/budget2014/fiscal-plan-savings-plan.pdf>

- **Gouvernement de la Géorgie (États-Unis)**

L'État de Géorgie a aussi une clause concernant l'utilisation des surplus :

"CHAPTER 12 – GOVERNOR ARTICLE 4 – OFFICE OF PLANNING AND BUDGET PART 1 – MANAGEMENT OF BUDGETARY AND FINANCIAL AFFAIRS Revenue shortfall reserve; reservation of surplus state funds; appropriation and release of funds; limit on amount of reserve Official Code of Georgia Annotated. Revenue shortfall reserve; reservation of surplus state funds; appropriation and release of funds; limit on amount of reserve.

(a) There shall be a reserve of state funds known as the 'Revenue-Shortfall Reserve'.

(b) The amount of all surplus in state funds existing as of the end of each fiscal year shall be reserved and added to the Revenue Shortfall Reserve. Funds in the Revenue Shortfall Reserve shall carry forward from fiscal year to fiscal year, without reverting to the general fund at the end of a fiscal year. The Revenue Shortfall Reserve shall be maintained, accumulated, appropriated, and otherwise disbursed only as provided in this Code section."

Source : <http://www.syfert.com/gacode/45-12-93.html>

- **Municipalités de la Nouvelle-Écosse**

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, par l'entremise de la société de la Couronne, encourage et oblige les municipalités de la Province de se doter d'une politique d'utilisation des surplus:

“Nova Scotia Municipal Finance Corporation (NSMFC) is a Crown Corporation of the Province of Nova Scotia. The Corporation is governed by a board of directors appointed by the Governor-in-Council. Legislation requires that 40 per cent of the board be appointed on the recommendation of the Union of Nova Scotia Municipalities.

The mission of NSMFC is to provide capital infrastructure financing to clients at the lowest available cost, within acceptable risk parameters, and to provide financial management advice and assistance to clients. The enabling legislation is the [Municipal Finance Corporation Act](#).

In 2003, NSMFC and the Association of Municipal Administrators of Nova Scotia (AMA) formed a joint committee to develop financial management best practices for municipalities in Nova Scotia. The Committee used practices developed by the Government Finance Officers Association (GFOA) and adapted them to fit Nova Scotia's legislation and practices. Overall, 32 best practices were created to help support the financial health of municipalities in Nova Scotia.

In 2013, the Financial Management Best Practice Committee (FMCBC) was reconvened to identify core financial best practices for municipalities in Nova Scotia. Appropriate Minimum Level of Operating Reserve and Accumulated Surplus was selected to be part of this group of essential best practices. The original recommended practice was developed by the Government Finance Officers Association (GFOA). Some aspects of the practice have been revised by the Financial Management Capacity Building Committee (FMCBC) for use by Nova Scotia municipal governments. The original GFOA recommended practice is Appropriate Level of Unrestricted Fund Balance in the General Fund, approved by GFOA Executive Board in 2002.

Recommendation

GFOA recommends that municipal governments create a formal policy to establish the level of unreserved fund balance that should be maintained in the general fund. GFOA also encourages the adoption of similar policies for other types of governmental funds. The “unreserved fund balance” terminology used in GFOA's recommended practice is replaced by “accumulated surplus” in the FMCBC version because the latter term is more commonly used by municipalities in Nova Scotia.

Purpose: The purpose of maintaining adequate levels of accumulated surplus and operating reserves is to mitigate current and future risks (e.g., revenue shortfalls and unanticipated expenditures) and to ensure stable tax rates. Accumulated surplus and operating reserves are a significant consideration in long-term financial planning and management.”

Source : http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=19&cad=rja&uact=8&ved=0CFEQFjAIOApqFQoTCPD_95W1q8cCFUhbHgoddxkP7Q&url=http%3A%2F%2Fwww.nsmfc.ca%2Fsample%2F507-cbp-appropriate-level-of-unreserved-fund-balance-in-the-general-fund%2Ffile.html&ei=V

- **Ville de Victoria (Colombie-Britannique)**

La Ville de Victoria a aussi une politique d'utilisation des surplus :

“10. Surplus

Surplus represents non-renewable savings and should not be used for operating purposes or for on-going capital programs. The Financial Stability Reserves (Operating Fund, Police Department, Water Utility and Sewer Utility) were established to ensure ongoing financial stability and fiscal health of all City Entities. They are funded from the year-end surplus in each respective fund.

Policy 10.0

Surplus will only be considered as a funding source for one-time expenditures. Any surplus not used for one-time expenditures will be transferred to infrastructure reserves, financial stability reserves and/or debt reduction reserves. (Also see Policy 11.)”

Source : <http://www.victoria.ca/assets/Departments/Finance/Documents/budget-2011-financial-sustainability-policy.pdf>

- **Ville de Québec (Québec)**

En 2011, la Ville de Québec s'est dotée d'une politique de gestion des surplus qui doit être révisée statutairement tous les cinq ans :

« Politique de gestion des excédents de fonctionnement affectés(réserves de fonds) :

1. Identifier les différents surplus affectés

La Ville œuvre dans différents secteurs d'activités. Ses opérations peuvent comporter certains risques financiers lesquels peuvent perturber la stabilité financière. Voici la liste de surplus affectés :

- i. pour les opérations de déneigement;
- ii. d'auto-assurance;
- iii. de prévoyance.

2. Déterminer les niveaux requis des surplus affectés

Cette pratique permet d'associer les risques financiers en fonction de l'ampleur de l'activité, de la récurrence des événements et du contrôle que

les gestionnaires peuvent exercer sur les coûts. En découle une appréciation des niveaux de surplus affectés souhaitables. Ces derniers seront réévalués tous les 5 ans, et ce, à compter de 2014.

i. Surplus affecté pour les opérations de déneigement

Niveau requis : 50 % du budget annuel dédié aux opérations de déneigement, excluant les coûts indirects des avantages sociaux et l'utilisation des équipements motorisés, jusqu'à concurrence de 20 M\$. Les budgets annuels de déneigement regroupent les activités d'opération des dépôts à neige, de déneigement à forfait, de déneigement en régie, de déneigement hors rue et de transport de la neige.

ii. Surplus affecté d'auto-assurance

Niveau requis : données réévaluées périodiquement par nos consultants, mais actuellement établies à 8,7 M\$.

iii. Surplus affecté de prévoyance

Niveau requis : 2 % du budget annuel, jusqu'à concurrence de 20 M\$. »

Source : https://www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs/politique_gestion_excedents.pdf

- **Ville de Montréal (Québec)**

Voici la Politique de gestion des surplus et des réserves de fonds de la Ville de Montréal :

« POLITIQUE DE GESTION DES RÉSERVES DE FONDS

Le conseil municipal, le conseil d'agglomération, les conseils d'arrondissement et le comité exécutif de Montréal, à titre d'administrateurs de fonds publics, ainsi que l'ensemble des gestionnaires de la Ville doivent accorder une place prépondérante à la saine gestion financière des affaires de la Ville. Une gestion financière prudente implique que la Ville prévoit des réserves suffisantes pour faire face aux situations exceptionnelles ou imprévues.

Objectifs

Par cette politique, la Ville de Montréal entend poursuivre les objectifs suivants :

§ gérer de façon responsable et prudente les finances de la Ville;

§ assurer une situation budgétaire équilibrée en tout temps;

§ constituer des surplus libres et des réserves de fonds;

§ veiller à ce que les surplus libres et les réserves de fonds soient utilisés d'une façon adéquate.

Pratiques de gestion

Les pratiques de gestion sont regroupées sous deux énoncés généraux. Chaque énoncé est d'abord expliqué, puis suivi des pratiques de gestion

s’y rattachant. Celles-ci servent de guide quant aux moyens à prendre, afin de compter sur des fonds lorsque surviennent des imprévus ou des dépenses qui sont plus élevées que celles prévues.

Premier énoncé – Sur la constitution de réserves de fonds

Montréal constitue plusieurs réserves. Elles relèvent du conseil municipal, du conseil d’agglomération ou des conseils d’arrondissement. Les arrondissements se voient attribuer les excédents qu’ils dégagent de leurs activités budgétaires. Ceux-ci sont donc invités à respecter certaines lignes de conduite au niveau de la gestion de ces fonds.

Pratiques de gestion

§ La constitution d’un fonds de stabilisation du coût des activités de déneigement devrait être alimentée par le versement de la totalité des excédents budgétaires tirés de ces activités, et ce, jusqu’à un maximum de 50 % du budget de déneigement.

§ La création d’une réserve pour imprévus (jusqu’à un maximum de 1,5 % du budget de l’arrondissement) et d’un fonds discrétionnaire de surplus libres. En fonction des règles utilisées depuis 2002 l’arrondissement devrait verser le solde résiduel de ses excédents budgétaires – tant en ce qui a trait à ses budgets de revenus que de dépenses – pour atteindre, dans un premier temps, le maximum pour sa réserve pour imprévus avant de verser le solde dans un fonds discrétionnaire de surplus libres.

§ La réserve renfermant des fonds de surplus libres ne comporte pas de limite de montant à accumuler.

§ La Ville doit obligatoirement constituer une réserve générale afin d’être en mesure d’assumer des dépenses imprévues. Elle peut, à sa discrétion, constituer un fonds de surplus libres.

§ La Ville doit verser dans sa réserve générale une partie du solde de l’excédent des revenus sur les dépenses, et ce, une fois retranchés les montants attribués aux arrondissements. »

Source : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service_fin_fr/media/documents/pol-reserves-fonds.pdf

- **Ville de Prince George (Colombie-Britannique)**

La Ville de Prince George, en Colombie-Britannique, utilise ses surplus afin de garnir ses fonds de réserve. Rappelons que selon la « Community Charter » de cette province, tout surplus doit servir au financement d’une dépense non récurrente; tout excédent non utilisé est donc affecté aux réserves de stabilisation et de réduction de la dette :

“7.1.Accumulated Surpluses

To avoid incurring operating deficits, the City projects revenues and expenses conservatively and analyzes budget variances regularly. This approach usually results in modest annual operating surpluses.

General, water, and sewer fund accumulated surpluses are retained to:

- i. reduce the need to borrow temporarily early in the year before revenues from property tax and utility bills are received;
- ii. and provide funds that may be required to deal with major emergencies.

The City attempts to maintain the General Operating Fund surplus between:

- i. an amount sufficient to fund outstanding taxes and utility charges and inventory on hand; and
- ii. 25% of the General Operating Fund expenditures.

The City attempts to maintain and/or reach Water and Sewer Operating Fund accumulated surpluses over or within a five-year period equivalent to 25% of each funds' expenditures."

Source : http://princegeorge.ca/cityhall/mayorcouncil/councilagendasminutes/agendas/2011/2011_02_16_Budget_2/documents/Budget_and_Finance_Reference_Guide_revised.pdf

- **Ville de Lethbridge (Alberta)**

"The City of Lethbridge unaudited financial information reports were presented to City Council members sitting as Finance Committee on Monday, March 23. They report a Corporate Account surplus in 2014 of \$2.3M and a Business Unit Operation Surplus of \$1.4 over the 2012 – 2014 Operating Budget cycle. These amounts are very close to those forecasts presented in November of 2014.

The 2014 Corporate surplus of \$2.3 million can be attributed primarily to community growth and unexpected grant programs. The City's various business units closed the three year budget with a surplus that represents less than one per cent of the City's annual operating budget.

'Our City continues to manage public funds responsibility, while maintaining service to the community within budgets,' said Councillor Jeff Coffman current Audit Committee chairman. 'One of City Council's strategic objectives is to demonstrate financial stewardship, and one way we do that is by receiving ongoing reports that ensure we maximize the value taxpayers receive for their money.'

In accordance with City policy, budget surplus dollars flow into the Municipal Revenue Stabilization Reserve (MRSR). The primary purpose of the MRSR is to help minimize the effects of fluctuations in City revenues."

Source : <http://lethbridgeliving.com/news/general/item/city-of-lethbridge-announces-a-3-7-million-surplus-from-multi-year-operating-budget>

- **Ville de Toronto (Ontario)**

“**Surplus Management** – Any Operating Surplus realized by the City at year-end will be disposed of in priority order to (i) the Capital Financing Reserve Fund (at least 75% of the additional surplus); and (ii) to fund any under-funded liabilities, and/or reserves/reserve funds.”

Source : <http://www1.toronto.ca/City%20of%20Toronto/Strategic%20Communications/City%20Budget/2014/PDFs/Public%20Book/OPERATING%20BUDGET%20POLICIES.pdf>

4.6.3 CONSTATATIONS POUR LE QUÉBEC

Comme nous l’avons vu à la section 4.5, le gouvernement du Québec a accumulé des surplus budgétaires lors de huit des quarante dernières années, et ces huit années sont survenues au cours des dix-huit dernières.

Les municipalités, quant à elles, sont toujours en situation de surplus, car le gouvernement ne leur permet plus de faire de déficit.

La politique la plus répandue et la plus recommandée consiste à consacrer les surplus budgétaires et les revenus extraordinaires au remboursement de la dette ou aux réserves.

Au Québec, dans la plupart des villes, les surplus peuvent être affectés au remboursement de la dette, au financement au comptant de certains travaux et, parfois, à un virement pour contribuer à l’équilibre budgétaire de l’exercice suivant.

Ainsi, dans la Ville de Trois-Rivières, la politique municipale indique qu’au moins le quart des surplus de fonctionnement serviront au paiement de la dette. L’administration municipale a clos l’exercice 2014 avec un surplus de l’ordre de 14 M\$ et affecté 3,8 M\$ à la dette et 3 M\$ à des travaux de pavage.

Pour l’année 2015, l’administration municipale de la Ville de Lévis a puisé 1,1 M\$ dans ses surplus de fonctionnement pour financer des dépenses non récurrentes et 1 M\$ pour combler le manque à gagner que lui causait le pacte fiscal transitoire.

La mise en place d’une stratégie de gestion du déficit d’entretien des actifs physiques et du passif inhérent (chapitre 4.2), sur une base de dix ou vingt ans, exercera une certaine pression sur l’équilibre budgétaire durant les premières années. Cependant, les économies sur les coûts d’entretien réalisés en évitant les reports onéreux de ceux-ci serviront positivement l’équilibre budgétaire à moyen et à long terme.

L'implantation d'une budgétisation paramétrée sur le cycle de vie des actifs pour le budget d'exploitation, le budget des immobilisations et la création de fonds de renouvellement (chapitre 4.3) assainira la planification budgétaire, permettra de réaliser les travaux d'entretien au bon moment, à moindres coûts et avec un impact moindre sur le service de la dette – les sommes budgétaires ayant déjà été budgétisées – et évitera l'accroissement de la dette par le paiement comptant à partir du Fonds de renouvellement. Malgré la nécessité de prévoir dans le budget les sommes nécessaires pour atteindre les objectifs de ce principe du BSED, des réductions substantielles de coûts apparaîtront au fil des exercices budgétaires subséquents.

4.6.4 RECOMMANDATIONS

Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé que le gouvernement du Québec :

- oblige les municipalités à adopter une politique d'utilisation des surplus;
- priorise l'utilisation des surplus réalisés par les municipalités
 - vers le Fonds d'immobilisations à hauteur de 40 %, pour la résorption du déficit d'entretien;
 - vers le Fonds de stabilisation à hauteur de 40 %, pour atteindre l'objectif maximum de 10 % des revenus consolidés ;
 - vers les services à la population, à hauteur de 20 %.

4.7 UNE POLITIQUE DE VÉRIFICATION DILIGENTE ET TRIENNALE DES ACTIFS ET DES PASSIFS, Y COMPRIS LES ÉVALUATIONS ACTUARIELLES DES RÉGIMES DE RETRAITE

4.7.1 PRINCIPE

Le Budget structurellement équilibré et durable (BSED) requiert que les informations financières, budgétaires, fiscales, économiques, physiques et autres soient de qualité, afin d'assurer son plein déploiement. Que ce soit pour alimenter la réflexion lors de l'élaboration de la planification stratégique, pour soutenir les analyses prévisionnelles économiques et fiscales des recettes à prévoir dans le plan financier quinquennal, pour évaluer les déficits d'entretien, les actifs existants, les coûts globaux liés au cycle de vie des actifs physiques et futurs ainsi que les fonds de renouvellement de ces actifs, pour mesurer la justesse des besoins évalués afin de combler les déficits actuariels des caisses de retraite et le coût des avantages sociaux futurs, ou pour s'assurer d'une juste évaluation des futurs coûts du service de la dette, des placements et de tous autres actifs ou passifs financiers pouvant susciter des risques prévisionnels, il est recommandé d'établir une politique de vérification diligente triennale réalisée par des experts indépendants.

4.7.2 RÉFÉRENCES INSTITUTIONNELLES ET NORMATIVES

- **Government Finance Officers Association**

La GFOA se penche depuis plusieurs années sur la qualité des vérifications (*audits*) réalisées dans le secteur public, notamment en ce qui a trait aux évaluations actuarielles. Elle a d'ailleurs produit une « Bonne pratique » à cet égard :

“Due diligence requires that pension plan fiduciaries and plan sponsors exercise prudence in selecting service providers such as actuaries, and monitor the quality of their work. An actuarial audit is a valuable tool for monitoring the quality of actuarial services performed on behalf of the pension plan.

An actuarial audit involves engaging the services of an outside actuary (*reviewing actuary*) to scrutinize the work of the plans consulting actuary. Actuarial audits are helpful for several reasons:

1. They enhance the credibility of the actuarial valuation process by providing independent assurance that it was performed in accordance with actuarial standards of practice;
2. They increase public trust in how the pension plan is being governed;
3. They help plan fiduciaries to assess whether the pension plan is meeting its funding objectives;
4. They can lead to the remediation of errors that might otherwise go undiscovered; and
5. They can provide recommendations for improving the actuarial valuation process, including how information is presented in the actuarial valuation report and in other communications.

Actuarial audits are not all the same. Various levels of actuarial audits are reviewing actuary.”

Source : <http://www.gfoa.org/actuarial-audits>

- **Fonds monétaire international (FMI)**

Le Fonds monétaire international a produit pour tous les pays membres un guide intitulé *Guidelines for Public Debt Management* :

“27. Debt management activities should be audited annually by external auditors. The accountability framework for debt management can be strengthened by public disclosure of audit reviews of debt management operations. Audits of government financial statements should be conducted regularly and publicly disclosed on a preannounced schedule, including information on the operating expenses and revenues. A national audit body, like the agency responsible for auditing government operations, should provide timely reports on the financial integrity of the central government accounts. In addition, there should be regular audits of debt managers’ performance, and of systems and control procedures.”

Source : <http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/>

- **Municipalités de l’État de New York (États-Unis)
New York State Office of the State Comptroller**

Dans son rapport intitulé *Municipal Use of Local Development Corporations and Other Private Entities: Background, Issues and Recommendations*, le contrôleur général de l’État de New York s’est fait attribuer le pouvoir de procéder à des vérifications de conformité tant financières qu’opérationnelles des sociétés créées par toutes les administrations locales qui gèrent des actifs immobilisés ou financiers :

“New York’s counties, cities, towns, and villages frequently utilize local development corporations (LDCs) and other private entities for economic development and other activities. These LDCs and similar private entities are exempt from many of the constitutional and statutory provisions that guide the operations and financial transactions conducted by local governments. For example, LDCs and similar entities are not subject to public procurement laws that require certain contracts to be bid competitively, and the debt that these entities issue, even if for the benefit of a local government, is not subject to the limits on debt established for most municipalities in the New York State Constitution. The use of LDCs and similar organizations to finance local government operations and projects increases the risk of waste, fraud, or abuse of taxpayer dollars or assets.

The Office of the State Comptroller (OSC) currently does not have direct authority to audit LDCs or most other private entities, even when these entities are controlled by a local government. However, in instances where a local government has a financial relationship with an LDC or other private organization, OSC can initiate an audit of the

local government itself and examine the financial relationship in that way. Through these types of audits, OSC has identified a number of transactions in which LDCs have been used primarily to avoid constitutional or statutory provisions that apply to local government operations and/or finances.

In 2010, Comptroller DiNapoli advanced a legislative proposal that would have given OSC explicit audit authority over any organization that is controlled by a municipality, industrial development agency, district or agency. This proposal is being expanded to place restrictions on LDC activities pertaining to local government finances in order to address some of OSC's most egregious audit findings. The proposal also extends these restrictions to other not-for-profit corporations and limited liability companies to avoid a proliferation of these types of entities as means to avoid the limitations that would be placed upon LDC activities. These recommendations would limit the ability of local governments (or others) to create and utilize LLCs, LDCs, and other not-for-profit corporations to finance local government operations and the acquisition or improvement of their assets, and thereby circumvent the laws governing those types of financings when undertaken directly by local governments."

Source : <http://www.osc.state.ny.us/localgov/pubs/research/lcreport.pdf>

- **Municipalités de l'Etat de Washington (États-Unis)**

"Performance Audits and Performance Reporting

The Revised Code of Washington ([RCW 43.09.470](#)) defines what a performance audit is, and provides local government illustrations of performance audit policies and performance audit reporting. The State Auditor's [Local Government Performance Center](#) provides performance tools, templates, and other resources that can be used by local governments to evaluate programs and services, improve results and communicate with citizens.

State Provisions Related to Performance Auditing: Initiative 900

Initiative 900, [Performance Audits and Government Entities](#), passed by citizens in 2005, requires all state and local government entities to undergo performance audits to ensure accountability and guarantee that tax dollars are spent as cost-effectively as possible. The performance audits are to be [conducted by the Washington State Auditor's Office](#) in accordance with the U.S. General Accounting Office auditing standards.

The U.S. General Accounting Office defines performance audits in the [Government Auditing Standards](#) (also called the Yellow Book), as follows:

'Performance audits entail an objective and systematic examination of evidence to provide an independent assessment of the performance and management of a program against objective criteria as well as assessments that provide a prospective

focus or that synthesize information on best practices or crosscutting issues. Performance audits provide information to improve program operations and facilitate decision making by parties with responsibility to oversee or initiate corrective action, and improve public accountability. Performance audits encompass a wide variety of objectives, including objectives related to assessing program effectiveness and results; economy and efficiency; internal control; compliance with legal or other requirements; and objectives related to providing prospective analyzes, guidance, or summary information. Performance audits may entail a broad or narrow scope of work and apply a variety of methodologies; involve various levels of analysis, research, or evaluation; generally provide findings, conclusions, and recommendations; and result in the issuance of a report’.”

Source : <http://mrsc.org/Home/Explore-Topics/Management/Performance-Management/Performance-Audits-and-Performance-Reporting.aspx>

- **The Institute of Internal Auditors (IIA)**

Dans un rapport de recherche publié à la fin de 2014, intitulé *Performance Auditing in Major Cities in the United States and Canada*, l’Institut analyse la qualité de la vérification d’optimisation dans les municipalités du Canada et des États-Unis. Ce rapport confirme la nécessité de se pencher sur les processus de contrôle de qualité à implanter afin de s’assurer que les rapports de vérification des activités des autorités municipales et d’administrations locales, ainsi que des sociétés et des corporations créées par celles-ci, donne un juste portrait de la situation financière. En voici quelques extraits :

“In an era of increasing public expectations for improved government services—particularly when budgets are constrained—*performance auditing* is a useful tool to enhance decision-making at the local government level. Performance auditing can lead to more efficient, effective, and economical program delivery; stronger controls; and improved compliance with laws and policies. Many audit functions within local governments in the United States and Canada have embraced performance audits with the support of council and staff. Others, however, are still conducting few or no performance audits.

This excerpt from the report focuses on the seven barriers to performance auditing that are unique to Canada and the actions that could be taken in Canada to mitigate their impact.

[...]

Barriers to Performance Auditing in Canada

The perceived impact of the barriers on the percentage of time spent on performance auditing is higher in Canada than in the United States—and highest in Quebec. The barriers with the most impact in Canada were:

1. Lack of mature governance processes (both in Quebec and English Canada)
2. Lack of provincial legislation (particularly in English Canada)
3. Lack of affordable and effective training (particularly in Quebec)
4. Lack of guidance, standards, and guidelines (particularly in Quebec)
5. Lack of understanding and support of internal audit (particularly in Quebec)

[...]

Lack of support and understanding from city councils, city staff, the media, and the public was identified as a significant barrier to performance auditing within most of the small and medium-sized cities in Quebec. Respondents indicated that the performance auditing function is still relatively new within these cities, and time will be required to improve the understanding of the various stakeholders.

Respondents in English Canada had mixed views on this barrier. Those in medium-sized cities identified it as a more important barrier than those in larger cities. Orientation sessions with members of council were seen to be critical to ensure the role of internal audit and the auditor general—and the differences between the two roles—were understood.

[...]

The IIA defines governance as “the combination of processes and structures implemented by the board to inform, direct, manage, and monitor the activities of the organization toward the achievement of its objectives.” The maturity of governance processes varies significantly from one city to the next. Maturity levels within smaller cities were generally lower than those within larger cities.

In both English Canada and Quebec, immature governance processes were identified as a barrier to effective performance auditing. Respondents within many of the small and medium-sized cities indicated that members of council do not fully understand the roles of the auditors general or the council’s responsibilities for governance. In Quebec, this problem is aggravated by the fact that most of these cities have not established audit committees.

[...]

Lack of authoritative guidance in French is a significant barrier to effective performance auditing in Quebec. Many of the auditors general in Quebec are chartered professional accountants (CPAs) who are required to follow the CPA Canada’s value-for-money audit standards. Respondents pointed out that CPA Canada has not issued any recent guidelines or publications to facilitate implementation of these standards.”

Source : https://chapters.theiia.org/IIA%20Canada/News/Documents/Foster_O’Connor_Seven%20Barriers%20to%20%20Performance%20Auditing%20in%20Canada_Execpt%20for%20IIA-Canada_FINAL_v8.pdf

- **Auditor General for Local Government in the Province of British Columbia**

La province de la Colombie-Britannique a jugé nécessaire de créer un poste de vérificateur général, chargé de s’assurer de la qualité des exercices de vérification dans les administrations locales de la Colombie-Britannique et dans les sociétés qui dépendent de ces entités :

“Under the *Auditor General for Local Government Act*, the AGLG functions are at arm’s length from government. This contributes to our ability to carry out our work objectively and in an unbiased manner.

Our focus is on furthering the economy, efficiency and effectiveness of local government operations by conducting performance audits and related work, such as studies. In all this work, we will be fair and objective.

Through our audits, we can confirm and strengthen the confidence of local governments in the value they are generating for the tax dollars they spend. In cases where we observe that there are ways a local government could increase the value realized from its activities and investments, we will identify these opportunities in our report and provide recommendations for improvement.

Similarly, where we observe best practices that could be of value to other local governments, we will highlight these and publicize them for the benefit of local governments and taxpayers province-wide.

By carrying out and publishing performance audits, we support the transparency of local governments. We operate transparently, too. We provide a draft of our audit recommendations to audited local governments for their review and their comments are included in our final reports. We will publish our audit reports in a timely fashion to support citizens' understanding of our findings. Our audit reports will be available on this website."

Source : <http://www.aglg.ca/about-the-aglg/aglg-mandate.html>

- **Les administrations locales en Grande-Bretagne**

La Grande-Bretagne a aussi ouvert un bureau pour superviser et améliorer la performance en matière de vérification dans les administrations locales.

"The audit and inspection of local authorities
Memorandum from the Department for Communities and Local Government

1. Summary and introduction

The Audit Commission was set up in 1983 to audit local authorities, to improve the quality of local audit and to promote and develop value for money studies. This role expanded over time to include audit of other organizations, such as local health bodies, and an increasing amount of inspection activity across the local government sector. In particular, from 2002 (2003 for district councils), the Commission was responsible for the system of Comprehensive Performance Assessment, which itself was replaced from April 2009 by the Comprehensive Area Assessment regime.

Following its establishment, the Audit Commission increased the professionalism and quality of local government audit, and its in-house audit practice continues to be well-respected. However, the Commission also became overly focused on reporting to central government and supporting Whitehall oversight of local bodies."

Source : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6174/1849074.pdf

4.7.3 CONSTATATIONS POUR LE QUÉBEC

Dans ses états financiers consolidés de 2012-2013, le gouvernement du Québec comptabilise plus de 62 milliards de dollars en actifs financiers et plus de 237 milliards en passif financiers. Plus de la moitié de ces 62 milliards de dollars – environ 33 milliards – est composé de participations dans les entreprises du gouvernement, de prêts et de placements de portefeuilles. Du côté des passifs, plus de 28 milliards de dollars proviennent des passifs des régimes de retraite et des futurs avantages sociaux des employés, et 174 milliards représentent la dette. Au niveau des municipalités, on trouve la même composition d'enjeux financiers, mais à une échelle moindre.

Malgré la mise en application de bonnes normes comptables et de pratiques assidues en matière de vérification financière et comptable, il est possible que des approches d'évaluation des données financières en cause doivent être revues et vérifiées par un tiers expert indépendant, notamment pour ce qui est des placements et des déficits actuariels.

D'autre part, le portefeuille de la dette publique est le portefeuille financier le plus important de l'État québécois et des municipalités. Il comporte des montages financiers complexes. Un endettement bien structuré permet au gouvernement et aux municipalités de réduire leur exposition aux risques que présentent les taux d'intérêt, de change et autres en établissant, par exemple, une stratégie de référence définissant la répartition en devises, et en déterminant la durée et la structure des échéances souhaitables du portefeuille pour guider l'évolution de sa composition et le bien-fondé des décisions prises au chapitre des emprunts.

L'État québécois et les municipalités pourraient se sécuriser en réalisant un audit indépendant d'optimisation de la gestion de leur dette. Qu'il s'agisse de la stratégie de sollicitation des marchés d'emprunt, de la gestion des placements des fonds d'amortissement, des processus de couverture face aux taux de change ou simplement de la prise en charge des mouvements de trésorerie, cela peut représenter des économies de dizaines de millions de dollars, en plus de certifier l'inscription à leur juste valeur de centaines de milliards de dollars aux états financiers.

4.7.4 RECOMMANDATIONS

Il est recommandé que le gouvernement du Québec oblige les municipalités à :

- se doter d'une politique de vérification diligente des actifs et des passifs financiers et monétaires du bilan;
- faire en sorte que cette politique porte sur une validation indépendante de la valeur juste et réelle des montants inscrits au bilan;
- faire en sorte que cette validation soit effectuée sur un cycle de trois ou cinq ans, selon les caractéristiques des postes de ce bilan;
- faire en sorte que la gestion stratégique et opérationnelle de la dette publique municipale soit examinée et auditée de manière indépendante au chapitre de l'efficacité, de l'efficacité et de l'économie, et ce, selon un cycle quinquennal;
- examiner la possibilité de procéder à des évaluations statutaires de la performance des placements des caisses de retraite pour lesquelles il assume les passifs actuariels.

4.8 UNE POLITIQUE D'ÉVALUATION ET DE GESTION DES RISQUES ET DES INCERTITUDES INTÉGRÉE AU PROCESSUS BUDGÉTAIRE

4.8.1 PRINCIPE ¹

Le risque est inévitable et est présent dans presque toutes les situations de la vie. Les organisations des secteurs public et privé y sont confrontées chaque jour. Le mot « risque » inspire généralement la notion de perte, de blessures ou de danger. Cependant, la définition moderne généralement acceptée du risque est « l'effet de l'incertitude sur les objectifs ».

D'un point de vue technique, le risque exprime la probabilité et les répercussions d'un événement susceptible de nuire à l'atteinte des objectifs d'une organisation. Les termes « la probabilité et les répercussions d'un événement » laissent entendre qu'il faut, à tout le moins, faire une analyse quantitative et qualitative pour évaluer les risques.

La gestion du risque est une démarche systématique visant à établir la meilleure façon de procéder dans des circonstances incertaines par la détermination, l'évaluation, la compréhension, le règlement et la transmission des questions liées aux risques. Elle fait partie intégrante des mécanismes d'une saine gestion. Il ne s'agit pas nécessairement d'éviter le risque en cas de menaces éventuelles. La gestion du risque permet plutôt aux organisations de prendre des décisions éclairées grâce à une compréhension des risques qu'ils courent et, en fin de compte, de réagir de manière préventive au changement en atténuant les menaces et en tirant profit des possibilités que l'incertitude présente pour les objectifs d'une organisation.

La saine gestion du risque permet au gouvernement d'être plus efficace, plus concentré sur les résultats et plus performant. De plus, une capacité accrue et manifeste d'évaluer, de communiquer et de réagir aux risques suscite la confiance à la fois au sein du gouvernement et auprès du public.

La gestion du risque ne peut être efficace si elle est cloisonnée. Ainsi, la gestion intégrée du risque favorise une démarche systématique, continue et proactive visant à comprendre, à gérer et à communiquer les risques du point de vue de l'ensemble de l'organisation d'une manière cohérente et structurée. Elle favorise la prise de décisions stratégiques qui contribuent à l'atteinte des objectifs globaux de l'organisation. La gestion intégrée du risque exige une évaluation continue des risques auxquels une organisation peut faire face à tous les niveaux, le regroupement des résultats à l'échelle de l'organisation et une communication, une surveillance et un examen adéquats. Les résultats regroupés servent alors à donner forme aux décisions et aux pratiques de l'organisation.

Source : <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/rm-gr/guides/girm-ggirpr-fra.asp>

1.Ce descriptif s'inspire de textes du gouvernement du Canada.

L'évaluation des risques et la gestion de ceux-ci ont lieu à tous les niveaux et à tout moment dans une organisation publique. On doit doter cette dernière d'une équipe forte en gestion du risque pour épauler l'ensemble des gestionnaires de l'organisation.

4.8.2 RÉFÉRENCES INSTITUTIONNELLES ET NORMATIVES

- **Government Finance Officers Association**

La GFOA a émis une « Bonne pratique » sur l'importance de la gestion du risque dans les organisations publiques :

“Risk management is a program designed to identify potential events that may affect the government and to protect and minimize risks to the government’s property, services, and employees. Effective risk management ensures the continuity of government operations. The importance of risk management has been growing steadily over the last several years for a variety of reasons including legal, political, and medical liability, increased use of technology, and higher litigation costs. Risk management is geared to achieving a government’s objectives through strategic decisions that flow through high-level goals, effective use of resources, reliability of reporting, and compliance with applicable laws and regulations.

Recommendation: GFOA recommends that governments develop a comprehensive risk management program that identifies, reduces or minimizes risk to its property, interests, and employees. Costs and consequences of harmful or damaging incidents arising from those risks should be contained. Adequate and timely compensation for restoration and recovery is another consideration.”

Source : <http://www.gfoa.org/creating-comprehensive-risk-management-program>

- **Gouvernement de la province de Québec**

Le gouvernement du Québec, par l'entremise du Conseil du trésor dans ses activités d'amélioration de la performance, publicise le rôle de la fonction de gestion des risques :

« La gestion des risques consiste en la réalisation d'activités coordonnées dans le but de diriger et de piloter une organisation en tenant compte du risque, soit de l'effet de l'incertitude sur la réalisation des objectifs.

La gestion des risques est une fonction qui soutient la gestion axée sur les résultats à plusieurs égards. Elle permet notamment d'accroître la probabilité, pour une organisation, de réaliser ses objectifs, de rehausser son degré d'assurance et de confiance, de parfaire sa gouvernance et d'améliorer son efficacité et son efficience opérationnelles. »

Source : <http://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/gestion-axee-sur-les-resultats/au-cours-du-cycle-mesurer-et-sameliorer/gestion-des-risques/index.html>

- **Gouvernement de l'Australie**

Le gouvernement de l'Australie a l'obligation de produire un « État des risques » dans le cadre du processus budgétaire annuel :

“A range of factors may influence the actual budget outcome in future years. The *Charter of Budget Honesty Act 1998* requires these factors to be disclosed in a statement of risks in each Budget and Mid-year Economic and Fiscal Outlook. This statement outlines general fiscal risks, specific contingent liabilities and specific contingent assets that may affect the budget balances.

The forward estimates of revenue and expenses in the 2014-15 Budget incorporate assumptions and judgments based on the best information available at the time of publication. A range of factors may influence the actual budget outcome in future years. The disclosure of these factors in this statement increases the transparency of the fiscal projections. For the first time, additional disclosures on loans over \$200 million have been included.

Events that could affect fiscal outcomes include:

- changes in economic and other parameters, particularly global economic developments;
- matters not included in the fiscal forecasts because of uncertainty about their timing, magnitude or likelihood; and
- the realisation of contingent liabilities or assets.”

Source : http://www.budget.gov.au/2014-15/content/bp1/html/bp1_bst8-01.htm

- **Gouvernement de l'État de la Virginie de l'Ouest (États-Unis)**

Sur le plan de la réflexion stratégique, l'État de la Virginie de l'Ouest parle d'enjeux à long terme :

“Long-Range Issues

At the beginning of the last decade, the State was faced with several major issues that had immediate and long-term implications. The State has been focused on its issues related to highway infrastructure, correctional facilities, water and sewer systems, school facilities, health care cost and access, insurance reform, and unfunded liabilities in state retirement systems. These building blocks of West Virginia's economy continue to require attention.”

Source : <http://www.budget.wv.gov/executivebudget/Documents/VIBR2016.pdf>

- **Gouvernement de l'État de New York (États-Unis)**

L'État de New York traite longuement des risques associés aux prévisions budgétaires :

“RISKS AND UNCERTAINTIES

The factors affecting the State’s financial condition are complex. This Financial Plan contains forecasts, projections, and estimates that are based on expectations and assumptions which existed at the time such forecasts were prepared. Since many factors may materially affect fiscal and economic conditions in the State, the inclusion in this Enacted Budget Financial Plan of forecasts, projections, and estimates should not be regarded as a representation that such forecasts, projections, and estimates will occur. Forecasts, projections and estimates are not intended as representations of fact or guarantees of results. The words “expects,” “forecasts” “projects,” “intends,” “anticipates,” “estimates,” and analogous expressions are intended to identify forward-looking statements in the Enacted Budget Financial Plan. Any such statements inherently are subject to a variety of risks and uncertainties that could cause actual results to differ materially and adversely from those projected. Such risks and uncertainties include, among others, general economic and business conditions; changes in political, social, economic, and environmental conditions, including climate change and extreme weather events; impediments to the implementation of gap-closing actions; regulatory initiatives and compliance with governmental regulations; litigation; actions by the Federal government to reduce or disallow expected aid including Federal aid authorized or appropriated by Congress, but subject to sequestration, administrative actions, or other actions that would reduce aid to the State; and various other events, conditions and circumstances, on a State, national, and international level, many of which are beyond the control of the State. These forward-looking statements speak only as of the date of this Enacted Budget Financial Plan.”

Source : <http://publications.budget.ny.gov/budgetFP/FY2015EnactedBudget.pdf>

- **Municipalités de la Nouvelle-Écosse**

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a produit en 2001 un *Manuel de sensibilisation et d’utilisation de la gestion des risques au niveau municipal* au bénéfice de tous les administrateurs et élus municipaux. Ce document de quelque 150 pages est une référence des plus intéressantes.

“Risk management is primarily a specialty within the management function and is specifically targeted towards the elimination or reduction of financial losses resulting from the activities of a municipality.

The obvious goals for initiating a risk management program at the local government level are to eliminate, where possible, the threat of accident and other forms of liability, and where it is not possible to eliminate the risk, to at the very least reduce the possibility of an accident or risk occurring. Beyond this, the goal is to minimize the impact on a municipality when losses occur. The most effective and efficient municipal risk management program keeps its objectives in line with the needs, goals, and overall wellbeing of the community it serves. Municipal risk managers must pursue their goals with sensitivity to the limitations on local resources and monitor program costs carefully.

Developing, implementing and maintaining a municipal risk management program can provide immediate and long term benefits to the municipality. Although it may seem to be an overwhelming task in the beginning, especially if the resources are not available for hiring a professional risk manager, it is a program that can be initiated one step at a time with minimum investment of personnel and resources. A number of quick and easy tasks such as mentioned in Section III may provide a significant return on investment in a relatively short time span.

In summary, a municipal risk management program begins with the decision makers. Basic guidelines need to be developed, a risk manager designated, and adequate resources dedicated to support the program. List the tasks that can be accomplished within the budgetary restraints of your municipal unit and get started. Make the program a priority for all staff members and the benefits will soon become apparent. Risk management for municipalities encompasses a large number of topics.”

Source : <http://www.novascotia.ca/dma/pdf/mun-local-government-resource-handbook-6-3.pdf>

- **Gouvernement de la province de Terre-Neuve-et-Labrador**

Le Harris Centre de l’Université Memorial, avec la collaboration du gouvernement de Terre-neuve-et-Labrador, a réalisé une étude intitulée *Strategic Risk Management in the Municipal and Public Sector—An Exploration of Critical Success Factors and Barriers to Strategic Risk Management within the Province of Newfoundland and Labrador*.

Cette étude présente clairement les enjeux liés à la gestion des risques dans le secteur municipal. En voici un extrait :

“The notion of risk as a fundamental part of strategic management has become increasingly important in organizations. The rise of concepts such as Enterprise Risk Management (ERM), Integrated Risk Management, sophisticated approaches to financial risk by both financial and non-financial organizations, and an emphasis by regulators on risk related issues manifests this importance. However, ERM is a relatively recent management activity and has not been fully implemented in most organizations especially those in the public sector. Moreover there has been little academic research about its success or the barriers to furthering its progress. In particular, very little has been published about attempts to identify and manage strategic risks while integrating them into an organization-wide risk management framework.

From a regional policy development perspective, public sector organizations in the province of Newfoundland and Labrador will be facing substantial strategic risks in the coming years in how to best allocate resources emerging from natural resources royalties as well as understanding the twin factors of a declining birth rate and out-migration. Should resources be invested in municipal governments that cannot be economically and administratively sustainable? What are the risks in not managing the

potential 'windfall' from oil and gas revenue? Moreover, what should the role of public sector managers at both the municipal and provincial levels be in addressing these risk questions?

Using content analysis and semi-structured interviews, we use a mixed methodology approach to explore the question of barriers and key success factors of strategic risk management within municipal governments and the public sector. Specifically our research collates information on public sector risk management while addressing the practice of public sector strategic risk management through a series of semi-structured interviews and content analysis of municipal plans. Finally, we explored the potential barriers and key success factors to addressing strategic risk management in the province of Newfoundland and Labrador.”

Source : <https://www.mun.ca/harriscentre/reports/arf/2008/ARFFinalCooperStrategicRisk.pdf>

- **District de Saanich (Colombie-Britannique)**

Le district de Saanich, dans la région de Victoria, en Colombie-Britannique, a mis sur pied une division de gestion des risques sur le plan municipal :

“The objective of the Risk Management Division is to protect the Municipality’s assets, employees, volunteers and citizens from loss, damage or injury through the promotion of policies and procedures designed to prevent incidents from occurring. As well, the Division attempts to effectively reduce the effects of incidents which do occur through various methods of loss reduction, risk transfer and risk financing.”

Source : <http://www.saanich.ca/services/riskmgmt.html>

- **Ville de Surrey (Colombie-Britannique)**

Sur la côte du Pacifique, la Ville de Surrey, dont la population s’élevait à 509 610 habitants en 2014, est assujettie au *Community Charter Act*. Elle dépose un plan financier et budgétaire quinquennal et un plan décennal d’infrastructures (2014-2023). L’administration municipale, qui a réalisé en 2013 un surplus de quelque 213 M\$ sur un budget de l’ordre de 800 M\$, demeure prudente : elle a, dans sa structure, un service municipal dédié à l’analyse et à la gestion du risque. La Ville de Surrey est à mettre en œuvre un programme de gestion appelé *Entreprise Wide Risk Program*.

“Risk Management

Risk Management provides services to other departments within the City regarding risk, claims, litigation, and loss control issues. The group is divided into three sections of responsibility:

The **Claims & Litigation Section** investigates claims, determines liability, and negotiates settlement of claims where the City is found to have a liability exposure. This section also manages the tort litigation for the City, which involves investigation, retaining

expert engineers or other professionals, and providing instruction to independent adjusters and legal counsel, all with the goal of achieving fair and reasonable resolutions to claims.

The **Risk Financing Section** for losses within the City is done primarily through self-insurance, in the form of large self-insured retentions. The City does however purchase Commercial Insurance to cover the very infrequent catastrophic losses.

The **Risk Management Section** provides consulting services to the various departments on how to identify, plan for, and minimize risks in their daily business. The City is moving towards an Enterprise Wide Risk Management Program as a best practice to identify and manage the risk of operating a large and complex organization. In an environment where risks are identified and managed, the total cost of risk is reduced and resources are available to provide additional services to the public.”

Source : <http://www.surrey.ca/city-government/6989.aspx>

- **Ville de Mississauga (Ontario)**

La Ville de Mississauga a créé une section de gestion des risques :

“The City of Mississauga Risk Management section is responsible for the three main areas: risk financing, risk control and claims administration. The business of managing risk cannot be done in silos. Managing risk requires the assistance and cooperation of all City departments and for this reason Risk Management works closely with all departments. Similar to most large corporations, the City retains a large portion of its risk in exchange for lower insurance premium. In addition to reducing the City’s exposure to insurance price spikes, the premium savings have assisted in building the City’s insurance reserve fund as well as stress the importance of ensuring an effective risk management program is in place.”

Source : <http://www.mississauga.ca/portal/residents/insurance>

- **Ville de Winnipeg (Alberta)**

Ainsi, en 2004, le service de la vérification de la Ville de Winnipeg formulait une politique très complète de gestion intégrée des risques fondée sur l’émergence d’une culture managériale et sur l’analyse des risques comme élément critique du processus décisionnel.

“What does this mean for citizens? Transparency and accountability are important values for the City. Better risk management practices mean that managers can demonstrate due diligence in the decisions they make. And, while ERM is currently being used as an internal communication tool, in the future we hope to see results shared with Council and, ultimately, with citizens. As the City’s business planning and performance reporting matures, we will be able to provide citizens with information that will allow them to understand how risk informed the choices made and how well

risks accepted were managed. Citizens are used to making trade-offs in their own lives; with better information, we believe that they can help us to make choices and establish priorities. And they can hold us accountable for the results of our decisions.”

Source : http://www.winnipeg.ca/audit/pdfs/irm/irm_report.pdf

La création de cette division a été réalisée et a donné lieu, en 2011, à un rapport de vérification qui fait état du cheminement réalisé et des étapes de développement résiduel à compléter :

“The Risk Management Division is part of the Corporate Finance Department. Risk Management provides an internal service to civic departments that protects the City’s assets and its ability to provide services and meet its objectives by reducing its exposure to losses. Three key goals of the Division are to optimize loss mitigation activities and minimize loss payments; optimize risk financing activities to ensure the proper balance between risk retention and risk transfer costs; and optimization of workers compensation costs to the City by actively managing WCB appeals processes and the City’s reserves for future mortality as a result of work related accident or sickness. The Division has a full time equivalent (FTE) complement of thirteen staff. The Division is responsible for dealing with claims made against the City by the public, purchasing insurance and setting insurance requirements for the City, risk identification, assessment and loss control.”

Source : <http://www.winnipeg.ca/audit/pdfs/reports/RiskManagementAuditFinalReport.pdf>

4.8.3 CONSTATATIONS POUR LE QUÉBEC

L’analyse des processus et des documents budgétaires de nombreuses institutions publiques québécoises et du gouvernement du Québec par l’entremise du ministère des Finances montrent clairement que la gestion des risques et des incertitudes n’est pas une composante significative de ces processus budgétaires.

Les incertitudes et les risques liés à l’élaboration des grandes orientations et des objectifs figurant dans le plan stratégique doivent être documentés dans le cadre du processus de planification stratégique. On doit aussi le faire lors de la préparation du plan financier quinquennal et du budget annuel.

Dans le cadre de la gestion de la dette, les seuls éléments précis qui font l’objet d’actions de la part du ministère des Finances en matière de gestion des risques et que nous avons retracés dans les documents du gouvernement sont les taux de change, les taux d’intérêt, les risques de crédit et les risques de liquidité.

Le dossier du déficit d’entretien des actifs physiques publics est un bel exemple de ce qu’est une gestion éludée des risques et des incertitudes. Ce passif implicite – mais réel – n’est pas justement évalué ni pris en compte dans les processus budgétaires de plusieurs centaines d’organisations publiques québécoises.

Chaque gestionnaire responsable d’une entité budgétaire doit gérer les risques liés aux environnements externes pouvant affecter ses opérations à court, moyen et long terme, ainsi que ceux qui ont trait à l’utilisation de ses ressources humaines, financières, matérielles, informationnelles, etc. Ces risques

varient considérablement de la mission d'un État à un autre et d'un niveau de responsabilité à un autre (ministère, direction administrative ou régionale, agence, établissement...).

L'identification, l'évaluation et la gestion des risques sont incontournables pour assurer le respect des valeurs prônées dans le BSDE, soit la responsabilité, l'imputabilité et la transparence.

La documentation budgétaire des villes québécoises aborde rarement le thème de l'analyse des risques. On le retrouve plus souvent dans d'autres organismes publics tels des sociétés de transport public ou encore des universités.

Afin d'atteindre les objectifs de son plan stratégique 2020, la Société de transport de Montréal a institué un Groupe d'amélioration continue et de gestion des risques, dont la mission consiste à prendre la commande de la gestion des risques dans l'entreprise afin d'améliorer les processus et d'aider à la prise de décision. Des facteurs de risque tel le prix du carburant ou encore des risques financiers (taux de change, liquidité, etc.) peuvent nuire à la prestation de service et aux opérations du transporteur public. La STM a assimilé l'analyse de risque dans toutes ses sphères d'activité et mis en œuvre les mécanismes de contrôle et de prévention, ce qui lui a valu des commentaires appuyés des agences de notation de crédit.

L'Université de Sherbrooke a adopté en mai 2013 sa politique de gestion intégrée des risques, dont l'objectif est de fournir aux décideurs une assurance raisonnable quant aux enjeux suivants : atteinte des objectifs stratégiques, optimisation des activités des facultés et services, fiabilité de l'information financière, conformité aux lois, amélioration de la performance de l'institution.

De plus, deux organismes importants sont en voie de se doter de politiques de gestion des risques : l'Université McGill et l'Office municipal d'habitation de Montréal.

Dans le budget de la Ville de Québec pour l'année 2015, on lit une brève énumération des facteurs globaux à court terme pouvant affecter les décisions. En voici cinq :

- une augmentation du taux d'intérêt supérieure à ce que prévoient les analyses économiques actuelles;
- une augmentation du prix des ressources naturelles;
- une chute de la croissance de l'évaluation foncière attribuable à une baisse marquée des nouvelles constructions inscrites au rôle;
- les répercussions de la Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite du secteur municipal;
- les répercussions et les suites au pacte fiscal transitoire de 2015.

L'énumération des facteurs de risque dans la Ville de Québec vaudrait sans doute pour plusieurs autres villes québécoises et mériterait d'être plus élaborée dans leur documentation budgétaire.

4.8.4 RECOMMANDATIONS

Il est recommandé que le gouvernement de la province de Québec encadre les organismes municipaux afin que ceux-ci :

- se dotent d'une politique de gestion des risques et des incertitudes comme outil obligatoire de gestion, inspirée d'une politique-cadre préparée par le gouvernement;
- s'assurent que les risques et les incertitudes soient documentés financièrement et intégrés dans le plan stratégique, le plan financier quinquennal et le budget de chacune des municipalités du Québec, ce qui permettrait d'évaluer le déficit structurel de l'ensemble des unités budgétaires publiques de la province, y compris les administrations municipales;
- créent une unité de ressources en gestion des risques, afin de colliger les risques et les incertitudes identifiés par chacune des municipalités et leurs sociétés fiduciaires, d'évaluer leur prise en compte dans les processus budgétaires et de servir d'experts-ressources auprès de ces administrations;
- que les constitutions ou les chartes des sociétés paramunicipales qui disposent de mécanismes de gouvernance comme un conseil d'administration soient révisées, afin de rendre obligatoire l'application de cette politique et de ces notions;
- que le vérificateur général du gouvernement ou des municipalités soit mandaté afin de vérifier l'application de cette politique et de ces notions.

4.9 UN PLAN FINANCIER QUINQUENNAL STRUCTURELLEMENT ÉQUILIBRÉ ET DURABLE, RÉVISÉ ANNUELLEMENT

4.9.1 PRINCIPE

Toute démarche durable vers un budget structurellement équilibré comporte un exercice de planification à long terme (en général sur 10 ans) et une mise à jour lorsqu'il y a dérogation au budget adopté. Les gouvernements des provinces et des États font des projections de croissance économique et en escomptent les retombées sur la création d'emplois et sur leurs recettes fiscales, mais les villes réagissent toujours en différé à ces mouvements conjoncturels ou structurels de l'économie générale. Leur principale source de revenus demeure les diverses taxes prélevées sur la valeur de leur assiette foncière.

Longtemps perçue comme une thérapie prescrite aux villes en détresse financière, le budget pluriannuel apparaît de plus en plus comme une approche intéressante et recommandée en gestion financière, parce qu'elle porte mieux les valeurs de bonne gouvernance publique que sont la stabilité, la prévisibilité, l'imputabilité et l'équilibre durable.

Dans la section suivante, nous présentons quelques exemples municipaux de planification financière pluriannuelle correspondant aux modèles les plus répandus en budgétisation sur un horizon de deux à cinq ans. Bon nombre de villes américaines, grandes et petites, adoptent un budget bisannuel selon l'une ou l'autre des formes suivantes : un plan budgétaire de deux ans composé du budget annuel formel et d'une projection pour la seconde année, un budget portant sur deux exercices et adopté en bloc, ou un budget bisannuel composé de deux budgets annuels déposés en même temps et adoptés séparément.

Au Canada, la pluriannualité budgétaire progresse dans les administrations municipales. Dans une étude sur la reddition de comptes menée dans 22 villes et régions pour les années 2010 et 2011, l'Institut C.D. Howe constate que seulement quatre villes ont un budget pluriannuel. D'ici à 2016 ou à 2017, si on se fie aux intentions exprimées par les maires du caucus des grandes villes canadiennes, au moins une demi-douzaine d'autres villes (Brampton, London, Ottawa, Edmonton, Regina, Hamilton) auront élaboré ou seront en voie d'élaborer un premier budget d'exploitation pluriannuel sous une forme ou sous une autre (<https://www.cdhowe.org/holding-canada%E2%80%99s-cities-account-assessment-municipal-fiscal-management>). La Ville de Montréal a déposé l'an dernier son premier rapport sur ses perspectives budgétaires 2015-2025, une rareté dans l'univers municipal québécois.

La loi d'encadrement de la Colombie-Britannique, le *Community Charter Act*, oblige les villes à déposer un plan budgétaire quinquennal; en Ontario, la pluriannualité budgétaire, sur une période de trois à cinq ans, est facultative. À Terre-Neuve, la loi autorise le budget municipal pluriannuel de trois ans. Ailleurs, les provinces prescrivent un contenu minimal de l'information budgétaire et financière, c'est-à-dire les données de l'exercice financier à venir présentées contre celles de l'exercice précédent.

4.9.2 RÉFÉRENCES INSTITUTIONNELLES ET NORMATIVES

- **Government Finance Officers Association**

La GFOA a émis une « Bonne pratique » sur la planification budgétaire à long terme :

“GFOA recommends that all governments regularly engage in long-term financial planning Long-term financial planning combines financial forecasting with strategizing. It is a highly collaborative process that considers future scenarios and helps governments navigate challenges. Long-term financial planning works best as part of an overall strategic plan.

Financial forecasting is the process of projecting revenues and expenditures over a long-term period, using assumptions about economic conditions, future spending scenarios, and other salient variables. Long-term financial planning is the process of aligning financial capacity with long-term service objectives.

Financial planning uses forecasts to provide insight into future financial capacity so that strategies can be developed to achieve long-term sustainability in light of the government’s service objectives and financial challenges.

Many governments have a comprehensive long-term financial planning process because it stimulates discussion and engenders a long-range perspective for decision makers. It can be used as a tool to prevent financial challenges; it stimulates long-term and strategic thinking; it can give consensus on long-term financial direction; and it is useful for communications with internal and external stakeholders.”

Source : <http://www.gfoa.org/long-term-financial-planning-0>

- **Organisation de la coopération et de développement économique (OCDE)**

L’Organisation de la coopération et de développement économiques (OCDE) parle en ces termes de la planification financière pluriannuelle dans un rapport publié en 2013et intitulé *Investir ensemble : vers une gouvernance multi-niveaux plus efficace* :

« Une budgétisation pluriannuelle exige notamment des flux de revenus et des engagements de dépenses prévisibles et stables [...] Inscrire des projets d’investissements publics dans le moyen terme donne une certaine visibilité concernant la prédictibilité et la disponibilité des ressources. Cela vaut particulièrement pour les projets à long terme qui devront survivre à des changements de gouvernements ».

Source : <http://www.oecd.org/fr/regional/investir-ensemble.htm>

- **National Advisory Council on State and Local Budget (NACSLB)**

La budgétisation pluriannuelle n’est pas incompatible avec l’approche du budget structurellement équilibré et durable (BSED) décrite dans le manuel des pratiques recommandées de la National Advisory Council on State and Local Budget (NACSLB).Au contraire, en planifiant sur plusieurs années l’évolution de leur situation financière, les villes doivent ce faisant assimiler les principales composantes d’un BSED que

sont, par exemple, le plan financier et fiscal à long terme , l'évaluation de la performance et du résultat, l'analyse des risques et des enjeux actuels et futurs et la prévoyance financière (réserves de toutes sortes, financement au comptant et endettement), disposition des surplus et reddition de comptes.

Source : <http://www.gfoa.org/services/nacslb>

- **Government Finance Officers Association**

Les sondages de la Government Finance Officers Association (GFOA) estiment à environ 10 % la proportion des administrations locales ou régionales qui ont recours à l'une ou l'autre des formes de la planification pluriannuelle des budgets. Parmi celles-ci, un peu plus de la moitié des cas avait adopté cette approche depuis moins de dix ans et 15 % en avaient une expérience de 20 ans ou plus.

Source : [https://rockmail.rockvillemd.gov/clerk/egenda.nsf/d5c6a20307650f4a852572f9004d38b8/8b550fa29dc798b085257a5b0068b406/\\$FILE/AttachA_Primer_Multi-YearBudgeting.pdf](https://rockmail.rockvillemd.gov/clerk/egenda.nsf/d5c6a20307650f4a852572f9004d38b8/8b550fa29dc798b085257a5b0068b406/$FILE/AttachA_Primer_Multi-YearBudgeting.pdf)

- **Bureau du contrôleur de l'État de New York (États-Unis)**

Le Bureau du contrôleur de l'État de New York recommande aux villes de passer à la budgétisation pluriannuelle. Il a préparé à leur intention des manuels et des guides. Outre les villes de New York et de Buffalo, cinq autres administrations locales ont adopté l'approche budgétaire pluriannuelle.

Le contrôleur prescrit lui-même le contenu de cet exercice : le plan financier pluriannuel se compose des projections de revenus, de dépenses, de déficits et de surplus, des réserves et des fonds réservés, d'un plan d'amélioration fiscale et d'un plan de reddition publique des résultats. La planification se projette sur trois à cinq ans et comprend la première année de budget formel.

Source : <http://www.osc.state.ny.us/localgov/myfp/>

- **Gouvernement de l'État de la Virginie de l'Ouest (États-Unis)**

Un bon exemple de plan financier pluriannuel est celui de l'État de la Virginie de l'Ouest :

“Seven years ago, West Virginia initiated this comprehensive, easy-to-follow, ‘Six Year Financial Plan’. It is used as a planning tool for analyzing future budgets, and any budget gaps shown must be balanced. This year’s ‘Six Year Financial Plan’ includes information on anticipated revenues and expenditures through FY 2018. As part of the plan, the basic revenue assumptions and the major expenditure drivers and planning processes are included, along with other smaller, yet consistent, items that continue to drive up expenditures over time. The goal of the ‘Six Year Financial Plan’ is to provide the West Virginia Legislature and citizens a clear understanding of not only the FY 2014 budget, but also, the larger, long-term implications of the decisions made today on the future fiscal outlook. The ‘Six Year Financial Plan’ does not reflect Special or Federal funds, although the funding and planning processes of these types of funds are definitely a major driver of total state revenue and spending. This plan is developed with extensive review of the major financial impacts of Special and Federal cash flows and reflects

their impact. Using this plan, it is easy to see where the projected expenditures begin to outpace projected revenues (beginning in FY 2015), and it becomes obvious that any surplus revenues from upcoming fiscal years should not be expended for items that would add new obligations to the 'base budget' but rather should, as in recent fiscal years, be cautiously used mostly for onetime needs or held for use to assist in offsetting anticipated future shortfalls.”

Source : <http://www.budget.wv.gov/SiteCollectionDocuments/VIBR2014.pdf>

- **Gouvernement de la province de l'Ontario**

La province de l'Ontario a adopté la planification budgétaire pluriannuelle :

« Le ministre rend public, au cours de chaque exercice, un plan financier pluriannuel dans les documents budgétaires qui sont déposés devant l'Assemblée. Le plan financier comprend les renseignements suivants :

1. Les objectifs de la politique budgétaire de l'Ontario pour la durée du plan.
2. Les prévisions et hypothèses macroéconomiques qui ont servi à l'établissement du budget et du plan, de même qu'une description des écarts importants par rapport aux prévisions et hypothèses qui ont servi à l'établissement du budget et du plan précédents.
3. Une estimation des recettes et dépenses de l'Ontario pour la durée du plan, y compris une estimation de leurs composantes principales.
4. Des précisions sur la réserve prévue au paragraphe (4).
5. Un examen exhaustif des risques qui, de l'avis du ministre, sont susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur l'économie ou le secteur public pendant la durée du plan.
6. La description des effets voulus du plan sur la province.
7. Des renseignements sur le rapport entre la dette provinciale et le produit intérieur brut de l'Ontario.
8. Si un déficit est prévu, les détails du plan de redressement exigé par le paragraphe 4 (3). »

Source : http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_04f27_f.htm

- **Gouvernement de la province de la Saskatchewan**

Le gouvernement de la Saskatchewan a établi un processus équivalent :

“Requirements for a four-year financial plan:

(1) For each fiscal year, the minister shall prepare a four-year financial plan that covers the fiscal year and the following three fiscal years.

(2) Every four-year financial plan is to set out the minister's plan for expenses and revenues for the first fiscal year covered by the plan and the following three fiscal years.

(3) For each of the four fiscal years covered in the four-year financial plan, the plan must provide for total expenses for the fiscal year to balance with or be less than total revenues for the same fiscal year.

(4) The minister shall present the four-year financial plan to the Legislative Assembly at the same time that the minister presents to the Legislative Assembly the estimates for the first fiscal year covered by the four-year financial plan."

Source : <http://www.qp.gov.sk.ca/documents/English/Statutes/Statutes/G8-1.pdf>

- **Gouvernement de l'État de New York (États-Unis)**

L'État de New York présente chaque année son plan financier à long terme :

"This section presents the State's updated multi-year Financial Plan projections for FY 2015 through FY 2018. The following tables present the Financial Plan multi-year projections for the General Fund and State Operating Funds, as well as reconciliation between the State Operating Funds projections and the General Fund budget gaps. The tables are followed by a summary of the multi-year receipts and disbursements forecasts."

Source : <http://publications.budget.ny.gov/budgetFP/FY2015EnactedBudget.pdf>

- **Gouvernement de la province de la Colombie-Britannique**

En 2003, la Colombie-Britannique a adopté une loi qui exige des villes qu'elles préparent chaque année un plan financier quinquennal équilibré; dans l'hypothèse où un déficit budgétaire surviendrait une année, l'administration municipale doit le combler au cours de l'exercice budgétaire suivant. À titre d'exemple, il est peu probable que la Ville de Burnaby, une municipalité de 223 000 habitants de l'agglomération de Vancouver, en vienne un jour à devoir appliquer un tel procédé, car elle est administrée sans faire de dette : à la fin de 2014, elle prévoit qu'elle aura un

peu plus de 677 millions de dollars en réserve dans des fonds d'administration, d'investissement et de prévoyance. Burnaby a la réputation d'être l'une des villes les mieux administrées au Canada.

Source : http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/gov_structure/community_charter/concordance/local_government_charter.htm

- **Ville de New York (État de New York)**

La Ville de New York pratique la planification financière pluriannuelle depuis qu'elle a frôlé la faillite en 1975. En février 2015, le maire de New York a déposé un plan financier quinquennal (2015-2019)

comprenant un budget équilibré de quelque 78,5 G\$ US en 2015, une stratégie budgétaire pour combler le déficit anticipé de l'ordre de 2,6 G\$ US en 2016. Pour les exercices 2017 à 2019, le plan fait état de déficits budgétaires de 1,8 à 3,3 % pour lesquels une stratégie reste à définir. [...]

L'administration municipale pourrait devoir puiser dans des réserves de 750 M\$ qui seront alors disponibles. Le plan financier comprend aussi une analyse des enjeux et des risques financiers que font courir à la Ville les insuffisances dans certains fonds de l'État de New York (fonds du transport public et des routes, aide aux écoles, etc.) et la menace d'un nouveau blocage partisan au Congrès sur le budget fédéral.

Source : http://www.nyc.gov/html/omb/downloads/pdf/tech2_15.pdf

- **Ville de San Francisco (Californie)**

À l'autre bout du pays, en Californie, la Ville de San Francisco doit déposer un plan financier quinquennal annexé à son budget bisannuel depuis qu'en 2009, les citoyens se sont prononcés par référendum en faveur de la *Proposition A* : présentation d'un budget bisannuel accompagné d'un plan financier quinquennal, adoption d'une politique de réserves financières et d'utilisation des revenus non récurrents, plan de redressement financier et plan de contingence financière. Pour la période allant de 2010-2011 à 2015-2016, l'administration municipale anticipait un déficit de 283 M\$ la deuxième année, lequel allait s'accroître jusqu'à 829 M\$ à la dernière année de la période de planification si elle ne parvenait pas à corriger les tendances prévisionnelles.

Source : <http://sfmayor.org/Modules/ShowDocument.aspx?documentid=108>

- **Ville de Vancouver (Colombie-Britannique)**

La Ville de Vancouver a énoncé une vision à long terme de son développement (100 ans), adopté un plan de développement communautaire (25-30 ans) et élaboré un plan financier (dix ans, de 2011 à 2021), qu'elle revoit tous les quatre ans. De ce plan découle une planification budgétaire pour les années 2015-2018 et son budget annuel consolidé pour l'exercice 2015, le premier dans lequel elle a réuni toute l'information financière sur son administration, ses investissements et ses projections. Ainsi, le contribuable de cette ville peut savoir que l'administration municipale projette d'accroître ses recettes de la taxe foncière de 2,5 % par année et chaque année, mais que, malgré cette croissance, elle anticipe tout de même un déficit d'exploitation net de 12,7 M\$ sur un budget annuel de l'ordre de 1,3 G\$ en 2016. Le premier enjeu de l'administration municipale consiste donc à résoudre ce déséquilibre budgétaire.

Source : <http://vancouver.ca/files/cov/2014-Capital-and-Operating-Budget-Dec18.pdf>

- **Ville de Regina (Saskatchewan)**

En Saskatchewan, bien que la Ville de Regina ait énoncé en 2013 une vision de son avenir sur le long terme (25 ans) de laquelle découlent des plans d'action (4 ans), rien n'indique qu'elle envisage l'adoption d'un plan budgétaire pluriannuel. En 2015, le conseil municipal a adopté un budget d'exploitation équilibré de 397,7 M\$ et la tranche annuelle (263,2 M\$) du plan d'investissement quinquennal.

Mais la Ville de Regina a constitué au fil des ans pas moins de 22 fonds de réserves financières dont la planification financière, elle, se déploie sur cinq ans. Outre la réserve du fonds général – qu'elle emploie comme une réserve de stabilisation et comme une réserve des mauvais jours –, l'administration municipale dispose de réserves pour exploiter une usine de bitume, un cimetière et un golf municipal, ou encore pour renouveler le parc de véhicules municipaux et l'équipement de télécommunications, ou pour le déneigement. Selon les projections, ces réserves, dont le solde s'élevait à 69,3 M\$ en 2014, auront diminué à 65,1 M\$ à la fin de 2019.

Source : <http://www.designregina.ca/official-community-plan-3/>

- **Ville de Calgary (Alberta)**

En 2013, la population de Calgary s'élevait à 1,15 million d'habitants. L'administration de cette ville prévoit une croissance de l'ordre de 120 000 personnes sur un horizon de trois ans ; d'ici 50 ans, sa population devrait donc doubler.

La Ville de Calgary a élaboré son premier plan financier à long terme pour la période allant de 2007 à 2017 et le remet à jour périodiquement depuis, selon l'évolution de sa situation. Son principal défi consiste à anticiper la demande en infrastructures et en services, tout en gardant en bon état de fonctionnement ses infrastructures actuelles et en maintenant la prestation des services à un niveau de qualité auquel s'attendent les citoyens.

D'ici 2019, l'écart entre les revenus et les dépenses d'exploitation se creusera jusqu'à atteindre 200 millions de dollars par année ; la Ville aura besoin annuellement de 600 millions de plus pour combler ses besoins en infrastructures et en équipement. « Les déficits prévisibles nous indiquent qu'il n'est plus financièrement viable d'offrir les services de la même manière avec les mêmes sources de revenus », lit-on dans le *Budget and Business Plan (2012-2014)* de cette ville.

Retisser des liens forts et complices avec le gouvernement de l'Alberta, examiner diverses formes de partenariat avec le secteur privé, diversifier les revenus et améliorer la productivité des services municipaux sont désormais inscrits dans le programme d'action continue de l'administration de Calgary.

L'adoption en bloc d'un plan budgétaire de quatre ans devrait, selon les prétentions de l'administration municipale, améliorer la reddition de comptes en liant clairement la prestation de service attendue, le niveau et les coûts des services, les objectifs à long terme et les opérations financières courantes.

Le plan financier à long terme rend toute l'opération budgétaire prévisible d'une année à l'autre, au point où des villes n'hésitent plus à annoncer trois ans à l'avance l'augmentation de leurs taux fiscaux. Ainsi, les contribuables de la Ville de Calgary savaient depuis 2011 que le taux de la taxe foncière municipale allait être augmenté de 6 % en 2012, de 5,7 % en 2013 et de 6,1 % en 2014. L'équilibre durable et récurrent des comptes municipaux à court et à moyen terme est à ce prix.

Source : <http://www.calgary.ca/CA/fs/Pages/Plans-Budgets-and-Financial-Reports/Business-Plans-and-Budgets-2012-2014/Business-Plans-and-Budgets-2012-2014-Overview.aspx>

- **Ville de Vaughan (Ontario)**

Pour l'exercice 2014, le conseil municipal de la Ville de Vaughan a adopté un budget équilibré de 254 M\$ comportant une hausse de la taxation de 2,5 %; le plan budgétaire pour les années 2015 à 2017 fait état de hausses possibles projetées de 6,70 % en 2015, 4,41 % en 2016 et 4,22 % en 2017.

Cependant, en janvier 2015, le nouveau conseil municipal a revu le scénario budgétaire et a fixé à 3 % par année la hausse maximale de la taxation d'ici la fin de son mandat, en 2018. Pour l'année 2015, le Conseil a adopté un budget d'exploitation équilibré de 259 M\$ comportant une hausse de la taxe foncière de 2,7 %; le budget d'investissement a été fixé à 93 M\$. Pour les années 2016 à 2018, un groupe de travail planchera sur un nouveau plan budgétaire pluriannuel qui demeurera à l'intérieur de la limite déterminée.

Source : https://www.vaughan.ca/cityhall/city_budgets/Operating%20Budget/2014%20Consolidated%20Budget%20Book%20City%20of%20Vaughan.pdf

- **Ville de London (Ontario)**

Le conseil municipal de la Ville de London a adopté en mars son plan stratégique de développement pour les années 2015 à 2019 et a aussitôt mis en route le processus pour l'élaboration d'un programme budgétaire pluriannuel (2016-2019). L'administration municipale espère ainsi synchroniser et lier ses initiatives de développement et son programme budgétaire. En 2015, elle a adopté un budget de 513,2 M\$ comportant une hausse de la taxation de 2,5 %.

Source : http://www.london.ca/city-hall/Civic-Administration/City-Management/Documents/COL_StratPlan_Brochure.pdf

- **Ville de Mississauga (Ontario)**

La Ville de Mississauga a son plan d'affaires pour les années 2015-2018 et le confirme chaque année par un budget annuel en lien avec sa planification et ses politiques financières. Par exemple, l'administration a fixé le plafond de son service de dette à 15 % de ses revenus annuels, bien en deçà du plafond de 25 % qu'autorise la loi ontarienne.

Source : <http://www7.mississauga.ca/eCity/Budget/img/serviceareas/business-plans/miway-summary.pdf>

- **Ville de Toronto (Ontario)**

En prenant ses fonctions, à l'automne 2014, le nouveau conseil municipal de Toronto a été confronté à un important enjeu budgétaire structurel : un déficit de l'ordre de 86 M\$ en 2015, aggravé par les répercussions des coupures dans l'aide financière de la province à la région torontoise.

La Ville de Toronto a adopté pour l'exercice 2015 un budget d'exploitation de 11,4 milliards de dollars et un programme décennal d'investissement de 31,7 milliards de dollars. Pour équilibrer ses comptes, l'administration municipale a proposé une stratégie en trois points : étalement de la perte de l'apport provincial, réduction des virements annuels du budget d'opération au programme d'investissements, et emprunt dans les réserves municipales d'une somme de 60,3 M\$ qu'elle se propose de rembourser avec intérêt d'ici 2020. En somme, la Ville de Toronto emprunte à elle-même des capitaux puisés dans des réserves qu'elle destinait à d'autres fins.

Le dispositif permet d'équilibrer provisoirement le budget annuel de l'exercice 2015, mais pose sans doute d'importants défis pour l'exercice 2016 et les suivants. Le conseil municipal a donné à l'administration le mandat d'explorer à fond toutes les avenues et les stratégies productrices de recettes qui lui permettront d'équilibrer de manière durable ses comptes, comme le proposait le plan financier à long terme qu'elle avait tracé en 2005.

Source : <http://www1.toronto.ca/wps/portal/contentonly?vgnextoid=ce9bbd5e9ef2a410VgnVCM10000071d60f89RCRD>

- **Ville d'Ottawa (Ontario)**

Le conseil municipal de la Ville d'Ottawa avait adopté en 2011 un plan financier décennal et une stratégie budgétaire triennale (2012-2014); en parallèle, il a aussi adopté un plan financier du transport public à très long terme qui s'échelonne de 2011 à 2048. En 2015, le conseil municipal nouvellement élu a adopté un budget annuel et se propose de déposer en 2016 un budget pluriannuel.

Source : <http://ottawa.ca/fr/hotel-de-ville/budget-et-taxes/budget-2015>

- **Ville de Fredericton (Nouveau-Brunswick)**

Le virage municipal vers la pluriannualité n'est pas une affaire de grandes villes uniquement. Des villes moins peuplées telles la Ville de Fredericton, capitale du Nouveau-Brunswick, ont elles aussi adopté un plan financier dans le but de consolider leur situation financière sur le long terme.

Le conseil municipal de Fredericton a adopté en septembre 2010 un plan financier à long terme (2010-2030) qui encadre désormais l'élaboration et l'administration de ses budgets d'exploitation et d'investissement annuels. L'administration municipale équilibre ses budgets d'année en année, constitue des réserves financières et adopte des politiques financières, comme de limiter le service de la dette à un maximum de 8 % de son budget annuel. En 2014, Fredericton a terminé son exercice avec un surplus de 173 600 \$, maintenu le service de la dette à 5,1 % – donc, bien en deçà de la limite autorisée – et réduit sa dette de quelque 3,8 M \$. L'administration municipale reste fidèle à son plan financier à long terme et a lancé plusieurs initiatives de gestion, telle la formation à la certification d'excellence Sigma 6 et la recherche systématique d'efficience dans les opérations municipales.

Source : <http://www.fredericton.ca/fr/citygovernment/Budget2015.asp>

- **Ville de St John's (Terre-Neuve-et-Labrador)**

Dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador, la Ville de Saint-Jean a adopté un plan budgétaire triennal (2013-2015) qu'elle ajuste et confirme chaque année par l'adoption de son budget annuel officiel. Pour

l'exercice 2015, le conseil municipal a avalisé un budget de 289,4 M\$; en parallèle, l'administration municipale a aussi adopté un plan triennal d'immobilisations 2013-2015 de l'ordre de 270 M\$.

Au moment où la Ville amorce un plan budgétaire de trois ans (2016-2018), les scénarios envisagés anticipent une augmentation des dépenses municipales de l'ordre de 3 à 4 % par année, ce qui pourrait produire un déficit d'exploitation annuel si les taux des taxes municipales ne sont pas relevés. Le débat public est amorcé et se poursuivra jusqu'au dépôt d'un nouveau plan financier triennal.

Source : <http://www.stjohns.ca/publications/2014-city-st-johns-budget>

- **Ville de Markham (Ontario)**

Dans sa planification triennale pour les années 2012-2015, la Ville de Markham, en Ontario, a déterminé ses cibles financières et budgétaires dans huit domaines prioritaires dits « stratégiques » (Growth Management, Transportation/Transit, Environment, Municipal Services, Parks, Recreation, Culture, Library Master Plan and Public Safety, Diversity). En prenant en compte une appréciation de la valeur foncière de l'ordre de 3,33 %, l'administration émet l'hypothèse que ses taux de taxation augmenteront de 4 à 5 % pendant cette période. Voilà qui est franc et sans surprise, ce qui facilite sans doute la reddition de comptes aux contribuables.

Source : http://www2.markham.ca/Markham/aspc/lrgfiles/2012_AnnualBudget.pdf

4.9.3 CONSTATATIONS POUR LE QUÉBEC

Dans son budget, le gouvernement du Québec présente un cadre financier de cinq ans. Il s'agit, en résumé, de projections d'enveloppes basées sur trois facteurs : le premier est une projection des revenus établie selon un consensus sur l'évolution des principaux indicateurs économiques; le deuxième est une indexation prévisible des dépenses de programmes; finalement, le troisième facteur est, en général, une application financière et mathématique des mesures énoncées dans le budget présenté lors de l'an 1 de ce cadre financier.

Les ministères, les directions administratives et régionales de ces ministères, les agences régionales, les commissions scolaires, les centres hospitaliers, les universités, les sociétés gouvernementales de service et autres ne préparent pas de plan financier quinquennal lié à un plan stratégique adopté et déposé et à des indicateurs de performance. La préparation de tels plans financiers quinquennaux permettrait de mieux connaître l'impact du plafonnement des dépenses, de mieux gérer l'équilibre budgétaire et de mieux moduler et prioriser le niveau des services offerts à la population.

Une tentative sectorielle a été mise de l'avant par la production d'un *Plan québécois des infrastructures 2014-2024*. Il n'est cependant pas démontré que l'impact que les projets annoncés ont eu sur les budgets des ministères et des organismes impliqués a été intégré à la planification opérationnelle et budgétaire de ceux-ci.

La pluriannualité en matière de planification financière ne devrait pas être tout à fait étrangère aux villes du Québec. Depuis 1977, elles adoptent chaque année un programme triennal d'immobilisations; il s'agit

bel et bien d'un programme et donc, d'une énumération de travaux d'infrastructures et d'équipements en chantier ou à mettre en chantier au cours des trois prochaines années, assortie d'une projection sur les coûts et la provenance des financements.

Depuis 1988, la richesse foncière imposable des villes de la province, principale source de leurs revenus autonomes, se mesure par un rôle d'évaluation foncière triennal dont la prise d'effet s'étale sur les trois années de sa durée de vie fiscale.

Dans leur périmètre comptable se trouvent des sociétés publiques telles les sociétés de transport en commun, qui doivent, selon la loi québécoise, produire un plan stratégique et financier décennal.

Il n'aurait pas été étonnant que plusieurs villes passent à un régime de pluriannualité budgétaire et financière dans leur planification et leur budgétisation. Or, la plupart des villes québécoises élaborent leur budget sur une base annuelle et conjoncturelle, même si les décisions qu'elles prennent en matière d'investissement et de financement les engagent pour plusieurs années et se répercuteront longtemps dans leur budget d'exploitation.

Cependant, l'approche pluriannuelle à la planification budgétaire prend pied dans la culture managériale municipale, comme en témoignent certaines initiatives dans les villes de Québec et de Montréal.

Dans la Ville de Québec, l'information budgétaire comprend un chapitre sur les orientations stratégiques et la planification financière à long terme, apparu pour la première fois dans la documentation de l'exercice 2013. Cette année-là, l'administration municipale indique qu'elle effectue chaque année un exercice de planification budgétaire à long terme, échelonnée sur quatre ans. Elle prévoit donc, ce faisant, que jusqu'en 2016, l'augmentation du budget sera de l'ordre de 4 % par année.

La Ville communique les conclusions de cet exercice de planification dans la documentation budgétaire, de telle sorte que les élus et les contribuables ont une bonne idée de l'évolution probable de la situation financière et des changements qui surviennent dans les perspectives budgétaires. Aussi apprend-on, dans la documentation de 2015, que l'exercice de planification budgétaire à long terme, ramené de quatre à trois ans, projette désormais une augmentation du budget de l'ordre de 3 % par année, jusqu'en 2017; le budget de la Ville de Québec devrait alors frôler les 1 450 M\$.

Source : https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/profil_financier/budget.aspx

En 2014, la Ville de Montréal a effectué un important passage vers la budgétisation pluriannuelle en adoptant le rapport des perspectives budgétaires 2014-2025 que lui a remis l'administration. Le plan budgétaire et financier proposé annonce une augmentation moyenne des dépenses d'exploitation de l'ordre de 248 M\$ par année et une hausse des taxes municipales d'environ 2 % par année. Désormais, l'administration analysera les prévisions budgétaires de compressions et de nouvelles demandes sur une base triennale au lieu d'une base annuelle.

La Ville de Montréal a aussi effectué un virage dans la planification et la programmation de ses travaux d'infrastructures et de ses équipements en adoptant son premier plan décennal d'immobilisations que l'on trouve dans son *Programme montréalais d'immobilisations (PMI) : Perspectives 2015-2024*. Le PMI encadrera le programme triennal d'immobilisations (PTI) qui est revu tous les ans. La planification à long terme permet à la Ville d'envisager une augmentation de ses immobilisations et d'accroître temporairement ses emprunts tout en augmentant en même temps le paiement au comptant : dans le PTI

2015-2017, Montréal prévoit payer comptant environ 14 % de ses projets, et d'ici dix ans, elle se propose d'accroître progressivement cette proportion jusqu'à 50 %.

Source : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/intra_fr/media/documents/Budget_2014.pdf

Les villes de Québec et de Montréal demeurent, pour l'heure, les seules qui aient amorcé le virage vers la budgétisation pluriannuelle comme nouvelle approche de gouvernance financière pour gérer et contenir tout à la fois les dépenses d'exploitation, le rattrapage des investissements dans l'infrastructure et l'équipement, et leur plan financier. Elles planifient désormais leur évolution budgétaire et financière sur plusieurs années ;cet exercice leur permet de mieux voir venir, d'asseoir leurs plans financiers et budgétaires sur la prévisibilité et de répartir l'effort demandé aux contribuables sur plusieurs années.

Les villes du Québec présentent encore leurs prévisions budgétaires pour le prochain exercice en les comparant aux données correspondantes de l'année en cours et parfois aussi de l'année précédente. Elles se comparent au passé, mais ne se projettent pas dans l'avenir. Comme le font plusieurs autres villes du Canada et des États-Unis, elles pourraient adopter un plan financier portant à la fois sur leurs projections en matière d'investissement et sur leurs prévisions budgétaires, et les présenter chaque année sur une base quinquennale, de manière à mieux planifier l'avenir.

De ce survol se dégage une conclusion : au Canada, quand une ville située dans une province autre que la Colombie-Britannique décide de planifier sur plusieurs années son évolution budgétaire, elle s'y engage de sa propre initiative, aucune loi d'encadrement ne l'y obligeant.

4.9.4 RECOMMANDATIONS

Il est recommandé que le gouvernement du Québec :

- oblige toutes les entités budgétaires publiques québécoises, y compris les municipalités, à soumettre annuellement un plan financier quinquennal structurellement équilibré et durable;
- que ce plan financier soit lié au plan stratégique déposé par la municipalité et renferme les indicateurs de résultats et de performance;
- que les sociétés fiduciaires des municipalités disposant de mécanismes de gouvernance tel un conseil d'administration voient leurs constitutions ou leurs chartes révisées, afin de rendre obligatoire l'acceptation du plan financier par la municipalité;
- que le vérificateur général du gouvernement, un vérificateur nommé à cette fin ou le vérificateur général de la municipalité soit mandaté afin de vérifier le dépôt d'un tel plan financier, son acceptation et l'obtention du Certificat de conformité et de cohérence par la municipalité compétente, et d'en faire rapport.

4.10 UN PROCESSUS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE LA PERFORMANCE

4.10.1 PRINCIPE

La recherche de résultats dans la gestion publique est une approche bien établie. Elle est indispensable à la réussite de l'action des pouvoirs publics. Les sociétés sont désormais trop complexes pour être administrées uniquement à partir de règles régissant les ressources et les processus, et en fonction d'une culture vouée à l'intérêt public. La recherche de résultats a accru la formalisation de la planification, de l'établissement de rapports et du contrôle dans un grand nombre de pays et d'États américains, entraînant une amélioration de la qualité des renseignements dont disposent les élus et les cadres de direction.

Au cours des dernières années, la majorité des gouvernements des pays développés ont cherché à modifier la priorité accordée à la budgétisation et à la gestion qui, jusque-là, était accordée aux ressources au profit de la recherche de résultats mesurés par les extrants et les réalisations. La teneur, le rythme et la méthode de mise en œuvre de ces réformes varient certes d'un pays et d'une période à l'autre, mais ils suscitent tous un regain d'intérêt pour les résultats mesurables. Dans la plupart de ces pays, les initiatives visant à évaluer la performance des programmes et des ministères sont désormais reconnues comme faisant partie des activités normales du gouvernement. Les pays adoptent une gamme de méthodes différentes pour évaluer la performance, notamment les mesures de performance, les évaluations et les critères de référence.

Les informations de suivi et leurs conclusions en matière d'évaluation peuvent contribuer de plusieurs manières à une saine gouvernance, notamment dans les domaines de l'élaboration des politiques fondées sur des données factuelles (y compris la prise de décisions budgétaires), la formulation des politiques, la gestion et la responsabilité.

Le secteur public est de plus en plus sensibilisé au fait qu'il doit non seulement fournir des services à ses citoyens, mais également leur offrir un service de qualité à moindres coûts. Les contribuables vérifient et surveillent de plus en plus les finances, les activités et les performances de l'État, ce qui oblige le secteur public à rendre des comptes et à le faire de façon claire, simple et compréhensible en se limitant à l'essentiel. Les gestionnaires sont prêts à travailler dans le cadre de régimes sévères d'obligations de rendre des comptes, à la condition que les mécanismes adoptés soient pratiques et utiles.

Au cours des dernières années, peu de choses ont autant marqué l'évolution de l'administration publique canadienne que l'accent mis sur les résultats. Le programme de gestion moderne contraint les gestionnaires à aller au-delà des activités et des extrants pour porter leur attention sur les résultats réels, c'est-à-dire sur les conséquences et les effets de leur programme. Pour pratiquer une gestion axée sur les résultats, il faut définir clairement les résultats à obtenir, mettre en œuvre les programmes et les services nécessaires, mesurer et évaluer le rendement, puis apporter les ajustements pour en accroître l'efficacité et l'efficacé.

Les ministères doivent donc se doter de mécanismes d'information qui leur permettent de mesurer, d'évaluer et de communiquer les principaux aspects de leurs programmes et de leur rendement dans les domaines essentiels. Ces mécanismes rendront les gestionnaires responsables des résultats et permettront de réaliser des analyses impartiales qui font aussi bien état des aspects positifs que négatifs. De plus, une initiative visant une saine gestion des ressources et une prise de décision efficace serait la modernisation de la fonction de contrôle, une responsabilité de gestion qui vise une bonne pratique de gestion dans plusieurs disciplines. La modernisation de cette fonction est une réforme de la gestion. Elle

suppose que l'accent qui était mis jusqu'ici sur les contrôles et la conformité sera maintenant accordé aux résultats et aux valeurs. La modernisation de la fonction de contrôle vise à passer d'une vocation principalement financière à une perspective plus large de la gestion.

Dans l'état actuel des choses, la gestion axée sur les résultats est encore assez loin de l'idéal. Il s'agit d'aider la fonction publique à établir un cycle de planification, de mesure, d'évaluation et de communication plus productif, et de divulguer les résultats aux citoyens par l'intermédiaire des ministres et de l'Assemblée nationale, ce qui constitue un des grands objectifs du BSED.

Une information budgétaire complète et claire devrait faciliter la reddition de comptes périodique et la préparation du bilan financier de l'exercice.

Toutes les villes, au Canada comme aux États-Unis, publient chaque année leur bilan financier audité. Dans plusieurs villes, le rapport financier annuel comprend aussi un rapport d'activité et parfois le rapport des progrès accomplis en regard des objectifs et des cibles déterminés dans le plan stratégique de développement ou encore dans le plan de développement durable.

C'est le cas, par exemple, de la Ville de Vaughan en Ontario qui, outre le rapport financier audité, a publié en 2014 le bilan d'un mandat (2010-2013) sur la mise en œuvre de son plan stratégique *Vision 2020*. Dans plusieurs villes, certains services comme le service de police ou le service des incendies publient aussi leur rapport annuel d'activité. Dans la Ville de Burnaby en Colombie-Britannique, au rapport financier et au rapport d'activité s'ajoutent le rapport annuel sur la collecte des matières résiduelles et leur recyclage.

Au Québec, un vérificateur général externe examine chaque année les comptes et les affaires des villes de 100 000 habitants et plus et dépose le rapport de ses observations et de ses recommandations au conseil municipal. Dans bon nombre de villes, le rapport annuel du vérificateur général tient lieu de rapport annuel de l'administration municipale.

Outre les comptes et les affaires de l'administration municipale, le vérificateur examine aussi les comptes des organismes dans le périmètre comptable municipal tels les sociétés de transport public, les sociétés paramunicipales et les organismes dont le financement dépend à plus de 50 % des contributions municipales. En général, les organismes municipaux dits « contrôlés » publient le rapport annuel de leurs activités et leur bilan financier.

Enfin, dans plusieurs villes, le service de l'ombudsman dépose un rapport annuel sur le traitement des plaintes des citoyens et des contribuables.

Selon la loi québécoise, le maire de la ville fait, quelques semaines avant le dépôt du budget du prochain exercice, un rapport de la situation financière de la municipalité comprenant habituellement les principales conclusions du bilan financier de l'exercice précédent et, le cas échéant, les principales conclusions du vérificateur général externe, un compte-rendu provisoire de l'exercice courant et quelques perspectives sur l'exercice financier à venir. Cette opération, généralement réduite à sa plus simple facture, pourrait être enrichie et valorisée si le maire faisait aussi, par exemple, une analyse des enjeux actuels et futurs, et une analyse des risques dont tient compte le budget en préparation pour l'année suivante.

Un rapport annuel de l'administration municipale et des services municipaux est une rareté au Québec. Le dernier rapport annuel des services de la Ville de Laval accessible sur le portail de cette ville date de 2012. L'utilité et la pertinence d'un rapport annuel d'activités et de gestion résident dans l'information en regard des indicateurs, des cibles et des résultats obtenus dans diverses activités municipales, et devrait normalement se traduire par un énoncé des moyens à mettre en œuvre pour accélérer ou pondérer les efforts à déployer pour les atteindre.

Dans la Ville de Terrebonne, les six commissions politiques permanentes dressent le rapport de leurs activités de suivi des politiques municipales. Le dernier rapport disponible portait sur l'exercice 2013 et a été mis en ligne le 22 décembre 2014, près d'un an après la fin de l'exercice. Cette initiative, rare en milieu municipal au Québec, gagnerait sans doute en mérite si elle se concrétisait au plus tard en même temps que la publication des états financiers.

En 2015, la Ville de Montréal a publié pour la première fois une « reddition de comptes financière » en complément du rapport financier annuel. Il s'agit d'un document de vulgarisation sur l'évolution de la situation financière de la Ville et sur la mise en œuvre de ses politiques financières et administratives, comme le plan de réduction de la main-d'œuvre. L'initiative montréalaise a un mérite certain et devrait inciter d'autres administrations municipales à produire un rapport commenté par la haute direction politique et administrative.

Il ne peut y avoir de BSED, même incomplet, s'il n'y a pas une reddition de comptes franche, claire et complète périodique, c'est-à-dire en cours de route et à la clôture de chaque exercice financier. La reddition est indispensable pour suivre l'évolution des opérations et moduler la gestion et l'avancement vers les objectifs définis. Elle ne peut se limiter à un chiffrer, même audité.

4.10.2 RÉFÉRENCES INSTITUTIONNELLES ET NORMATIVES

- **Government Finance Officers Association**

La GFOA a produit deux bonnes pratiques sur l'évaluation des résultats et sur la mesure de la performance :

“The National Advisory Council on State and Local Budgeting (NACSLB) has identified four essential principles of effective budgeting. The specific principles include:

1. set broad goals to guide decisions,
2. develop strategies and financial policies,
3. design a budget supportive of strategies and goals and
4. focus on the necessity of continually evaluating a government' success at achieving the goals that it has set for itself (i.e., performance).

The Government Finance Officers Association (GFOA) has officially adopted the recommendations of the NACSLB. GFOA also has issued separate recommended practices on strategic planning and performance measurement. All of these documents underscore GFOA's longstanding support of strategic planning and performance measurement as part of the budget process.”

Source : <http://www.gfoa.org/budgeting-results-and-outcomes>

“A key responsibility of state and local governments is to develop and manage programs, services, and their related resources as efficiently and effectively as possible and to communicate the results of these efforts to the stakeholders.

GFOA recommends that program and service performance measures be developed and used as an important component of long term strategic planning and decision making which should be linked to governmental budgeting.”

Source : <http://www.gfoa.org/performance-management-decision-making>

Depuis une dizaine d’années, les villes de l’Ontario et du Québec mesurent l’efficacité et l’efficacités de leurs services en se servant d’indicateurs de performance. Les gouvernements de ces deux provinces en ont fait un programme obligatoire.

- **Gouvernement de la province de l’Ontario**

En Ontario, les administrations municipales rendent compte de leurs résultats par le biais d’un rapport d’information financière et sont tenues de les publier sous la forme qu’elles ont elles-mêmes déterminée. En 2012, l’évaluation du rendement portait sur 13 services tels que l’approvisionnement en eau potable, les routes ou encore les services liés au bâtiment. Cette même année, le ministère des Affaires municipales et du Logement a publié tous les résultats des années 2009 et 2010, de telle sorte que les gestionnaires municipaux, les élus et les contribuables disposent à présent d’un outil d’analyse comparée.

- **Gouvernement de la province de Québec**

Au Québec, les villes font leur rapport au ministère des Affaires municipales et de l’Occupation du territoire. En 2011, la mesure obligatoire de performance portait sur 17 services ou secteurs d’activité comme la sécurité incendie, la collecte sélective des matières recyclables et la santé financière. Les données sont mises à la disposition des administrateurs municipaux. Plusieurs villes publient sur leur portail leurs résultats à l’état brut, tels qu’elles les ont transmis au Ministère.

- **Gouvernement de la province de la Saskatchewan**

Parmi les exemples notables de mesure de la performance, il y a le ministère des Services centraux du gouvernement de la Saskatchewan.

Source : <http://www.finance.gov.sk.ca/PlanningAndReporting/2013-14/CSPlan1314.pdf>

- **Gouvernement de la Nouvelle-Zélande**

En Nouvelle-Zélande, le gouvernement central demande à tous les gouvernements locaux de livrer des indicateurs de performance couvrant le plein éventail de leurs activités :

“9. Local authority must disclose performance in relation to benchmarks:

1. A local authority must include a disclosure statement in its annual plan, annual report, and long-term plan.
2. Each disclosure statement must–
 - (a) contain the information required by these regulations; and
 - (b) be in the same format as the disclosure statement in –
 - (i) [Schedule 4](#), for an annual plan:
 - (ii) [Schedule 5](#), for an annual report:
 - (iii) [Schedule 6](#), for a long-term plan.

10. Benchmarks

The benchmarks are–

- (a) the rates affordability benchmark ([regulation 17](#)):
- (b) the debt affordability benchmark ([regulation 18](#)):
- (c) the balanced budget benchmark ([regulation 19](#)):
- (d) the essential services benchmark ([regulation 20](#)) :
- (e) the debt servicing benchmark ([regulation 21](#)):
- (f) the debt control benchmark ([regulation 22](#)):
- (g) the operations control benchmark ([regulation 23](#)).

11. Disclosure statement in annual plan

(1) A disclosure statement in an annual plan must disclose the planned performance for each benchmark specified in [regulation 10\(a\) to \(e\)](#) for the year of the annual plan.

(2) A disclosure statement in an annual plan must present a local authority’s planned performance in relation to the benchmarks in the same format as the table in the disclosure statement in [Schedule 4](#).

12. Disclosure statement in annual report.

A disclosure statement in an annual report must disclose the actual performance for each benchmark specified in [regulation 10](#) for–

- (a) the year of the annual report; and
- (b) each of the 4 years preceding the year of the annual report.”

Source : <http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/2014/0076/latest/whole.html>

- **Gouvernement de l’État du Michigan (États-Unis)**

Un des meilleurs exemples d’identification des résultats et de la performance pour un État ou une province est celui de l’État du Michigan, appelé « Open Michigan–Michigan Dashboard », et les tableaux de performance par service. Ce document révèle de manière très visuelle les indicateurs pour 23 grands secteurs d’intervention.

Source : <https://midashboard.michigan.gov/>

- **International Federation of Accountants**

L’International Federation of Accountants a produit le rapport *Perspectives on Cost Accounting for Government* pour le secteur public :

“PERFORMANCE MEASUREMENT

.022 Some governments, such as the United States, are showing increasing interest in performance measures. Other governments, such as the United Kingdom, have established systems for reporting this information. Performance measurement includes both financial and non-financial measures and is generally more effective when these measures are interrelated. But cost itself can be a measure of financial performance.

.023 When cost is combined with an effectiveness measure, it can show cost-effectiveness. Thus, the service efforts and accomplishments of an entity can be evaluated with the following measures:

- Measures of service efforts – these are resource costs and other measures of the inputs used to provide the services.
- Measures of accomplishments – these are outputs (the services provided) and outcomes (the effects of those services).
- Measures that relate efforts to accomplishments – these are, for example, the cost per unit of the various outputs of the entity.

.024 Performance measurement can be viewed as the government equivalent of private sector profitability measurements. However, selecting appropriate measurements is quite difficult and requires the exercise of judgment. While outcomes may be far more difficult to define and measure than either outputs or inputs, outcomes of government programs and activities provide the ultimate measurement of their success. Measuring outcomes is difficult because the effects may be difficult to determine and those that can be observed often represent a blend of effects from

government outputs, other interventions (e.g., regulations) and non-government factors.”

Source : <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-12-perspectives-on.pdf>

- **Gouvernement de la province de Québec**

Au Québec, le ministère du Conseil exécutif a implanté un processus de reddition de comptes associé aux éléments du processus de planification stratégique qu’il encadre :

« Les indicateurs de performance : Les indicateurs sont une composante essentielle de la gestion axée sur les résultats. Il s’agit d’une mesure quantitative ou qualitative qui permet de constater l’évolution d’un fait observable, que l’on vise à modifier en vertu d’un objectif formulé en termes de finalité. Plus précisément, l’indicateur mesurera l’effet souhaité sur une ou des clientèles ou sur la population. Intimement lié aux résultats visés par les objectifs, l’indicateur en constitue l’outil de mesure.

Des indicateurs significatifs : Lors de l’élaboration des indicateurs, une attention particulière devrait être accordée à leur arrimage aux objectifs. En effet, des objectifs clairement formulés facilitent l’élaboration d’indicateurs pertinents et de qualité. Ainsi, quatre critères déterminent la qualité d’un indicateur : la pertinence (arrimage avec la gestion, cohérence à travers les divers paliers); l’exactitude (précision, mesure, rigueur dans l’interprétation); la convivialité (facilité d’utilisation, visualisation, compréhension, interprétation contextuelle); la faisabilité (localisation, disponibilité, coût des données).

Des indicateurs de mesure : Les indicateurs permettent la mesure et le suivi de la performance qui sont nécessaires à la reddition de comptes.

Des indicateurs d’ordre stratégique : Les indicateurs d’ordre stratégique reflètent les préoccupations principales et les priorités du ministre ou de la haute direction d’un ministère ou d’un organisme, en fonction des attentes de la clientèle visée.

Leur nombre correspond sensiblement à celui des objectifs, ce qui implique un alignement sur les priorités de l’organisation pour avoir une sélection d’indicateurs clés. »

Source : <http://www.mce.gouv.qc.ca/planification-strategique/elements/index.html#indicateurs>

4.10.3 CONSTATATIONS POUR LE QUÉBEC

L'analyse de la documentation produite par les différents ministères montre que l'implantation des mesures de performance devrait être plus structurée, mieux standardisée et mieux intégrée, tout comme la planification stratégique et le plan financier quinquennal.

Citons en exemple le ministère de la Santé et des Services sociaux, où les systèmes d'information de gestion ne sont ni comparables ni standardisés d'une direction régionale à une autre ou d'un établissement à un autre, ce qui rend l'évaluation des résultats et des performances aléatoires et l'étalonnage (le « benchmarking ») impossible.

Cette situation se reflète aussi dans les universités et les commissions scolaires, sauf pour certains indicateurs de type universel. Rappelons que le dernier plan stratégique du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche date de 2009. En conséquence, les commissions scolaires ont rédigé leur propre plan stratégique 2014-2017 en fonction des orientations de 2009, et établissent leur reddition de comptes selon des indicateurs qui datent de cette époque.

Dans un autre secteur où le gouvernement a un rôle d'encadrement et de contrôle, soit les affaires municipales, le ministère requiert très peu d'indicateurs de résultats et de performance en comparaison avec les exigences de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et des États américains, entre autres. De plus, la fiabilité des données est source d'inquiétude, compte tenu des systèmes d'information de gestion qui sont très disparates d'une municipalité à l'autre et qui ne compilent pas nécessairement des comparables.

Au cours des dernières années, de plus en plus de villes ont mis au point des programmes de mesure de leur performance à l'aide d'indicateurs financiers et non financiers. Normalement, le budget doit servir de levier pour atteindre un résultat attendu ou une cible dans un horizon déterminé.

Dès lors qu'une administration municipale envisage une budgétisation pluriannuelle, le programme d'évaluation en continu de la performance devient essentiel, voire indispensable.

Depuis 2001 en Ontario et depuis 2004 au Québec, les ministères responsables des villes ont prescrit des grilles d'évaluation des services municipaux à l'aide de multiples indicateurs de gestion.

Une administration municipale au Québec peut s'en servir pour se mesurer à elle-même. Ainsi, dans le rapport des indicateurs de gestion de la Ville de Montréal pour l'année 2013, on lit que le coût de la sécurité incendie revient à 0,1355 \$ par 100 \$ d'évaluation municipale, en baisse par rapport aux résultats des années 2012 (0,141 \$) et 2011 (0,1452 \$).

Cette information est utile, mais reste cependant d'une portée limitée en l'absence d'un étalonnage comparatif aisément accessible au public. Plusieurs villes se limitent à la publication de leurs données inscrites au formulaire prescrit par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), lequel n'est guère plus qu'un chiffrier de données réparties sur trois ans. À l'évidence, le rapport des indicateurs de gestion produit une information, mais la mesure de la performance et en particulier la mesure *comparée* de la performance en produit une tout autre, comme le montrent les études du Centre sur la productivité et la prospérité (CPP) de HEC Montréal.

Depuis trois ans, le CPP publie un *Palmarès des municipalités* répertoriées selon 36 indicateurs et une analyse intitulée *Tendances et perspectives*.

Une autre initiative canadienne paraît aussi porteuse et riche d'enseignement. Il s'agit de l'*Ontario Municipal Benchmarking Initiative* (OMBI) lancée en 2001 et à laquelle ont adhéré des villes de l'Ontario, du Manitoba et de l'Alberta.

La Ville de Montréal a institué un service de la performance organisationnelle en février 2014 et s'est jointe dès le mois de juin au groupe des 16 villes et régions administratives canadiennes qui se comparent entre elles et échangent leurs réflexions et leurs expériences dans le but d'améliorer leur performance opérationnelle, et de faire des gains de productivité et d'efficience.

À titre d'exemple d'information comparée que l'on peut lire dans le *Rapport 2013 de la performance municipale*, citons le coût pour l'examen des plans, la surveillance de la construction et l'émission d'un permis de construire, qui s'élève à 4 \$ par 1 000 \$ de valeur déclarée à Calgary, en Alberta, et à 22 \$ dans la ville de Windsor, en Ontario. Au total, le rapport souligne la performance de 36 services municipaux à l'aide de quelque 164 indicateurs de mesure.

La Ville de Calgary a poussé l'exercice du suivi et de la mesure de performance encore plus loin. En déposant son plan d'action ou plan budgétaire de quatre ans (2015-2018), l'administration municipale a publié un programme très élaboré sur les cibles financières et non financières qu'elle veut atteindre d'ici 2018. Sa grille d'évaluation comprend 25 indicateurs quantitatifs, 34 indicateurs qualitatifs et 23 résultats prévus.

Par exemple, Calgary limite à 2,3 G\$ le plafond de la dette pour le service d'aqueduc et d'égouts, s'engage à livrer 95 % des projets de transport à l'intérieur du budget prévu et se fixe pour objectif d'obtenir la note de crédit AA+. Dans la même liste d'indicateurs cibles, Calgary inscrit l'amélioration du service d'appel 911 (réponse dans les 15 secondes dans 95 % des cas) et l'accélération du traitement des permis de rénover (7 jours) ou de construire (20 jours).

Les services municipaux devront rendre compte de leur avancement à chaque semestre. Une mise à jour du programme d'indicateurs est prévue en 2016, à mi-parcours du plan d'action.

Une des politiques municipales de la mesure de performance les plus souvent citées aux États-Unis et au Canada est celle de la Ville de Baltimore, au Maryland. Il y a quinze ans, l'administration municipale a lancé le programme CitiStat, lui-même inspiré d'un programme de données de gestion, *CompStat*, mis au point par le Service de police de New York.

L'attrait de CitiStat repose non seulement sur la collecte des données de gestion (par exemple, temps de réponse, exécution, coût et productivité, mesure de la satisfaction, etc.), mais aussi sur une culture managériale ouverte favorisant les échanges entre les gestionnaires et sur une volonté ferme du politique d'améliorer continuellement la prestation de services. Après plusieurs années d'expérience, la culture managériale et la volonté politique demeurent encore les éléments moteurs essentiels de la mesure de performance.

4.10.4 RECOMMANDATIONS

Il est recommandé que le gouvernement de la province de Québec :

- se dote d'une politique globale d'indicateurs de résultats et de performance pour toutes les entités budgétaires placées sous sa gouverne directe ou indirecte, y compris les municipalités;
- que ces indicateurs de résultats et de performance soient liés directement aux orientations et aux objectifs des plans stratégiques de chacune des entités budgétaires municipales;
- que ces indicateurs de résultats et de performance soient inscrits et approuvés dans le budget annuel et dans le plan financier quinquennal;
- que les unités budgétaires d'administrations locales disposant de mécanismes de gouvernance comme un conseil d'administration voient leur constitution ou leur charte révisée afin de rendre obligatoire l'acceptation de ce processus de reddition de comptes par la municipalité et la validation de conformité et de cohérence de ces indicateurs de résultats et de performance avec ceux de cette administration locale;
- que le gouvernement impose l'implantation de systèmes d'information de gestion normalisés, afin que les indicateurs de résultats et de performance reposent sur la même méthodologie de compilation pour les administrations locales, pour les rendre comparables et favoriser l'étalonnage (*benchmarking*);
- que le vérificateur général du gouvernement ou de l'entité budgétaire soit mandaté de vérifier le dépôt d'un tel processus de reddition de comptes, sa normalisation, son acceptation et l'obtention du Certificat de conformité et de cohérence par l'administration locale compétente, et d'en faire rapport;
- incite les plus grandes villes à adhérer à l'*Ontario Municipal Benchmarking Initiative (OMBI)*, dans un premier temps, et, dans un deuxième temps, à lancer avec elles une initiative pour doter l'univers municipal québécois d'une politique publique de la mesure de performance des administrations municipales et de leurs organismes contrôlés.

4.11 UNE IMPLANTATION GÉNÉRALISÉE DU BSED POUR LES MUNICIPALITÉS ET LES ORGANISMES DU SECTEUR MUNICIPAL QUÉBÉCOIS

4.11.1 PRINCIPE

Les États, les provinces et les villes qui peuvent prétendre avoir complètement intégré un budget structurellement équilibré et durable dans leur politique financière ne sont pas nombreux. La réalité serait plutôt qu'à tous les niveaux de gouvernement, de plus en plus d'administrations publiques en adoptent des composantes et les adaptent à leur stratégie financière.

Entre un budget d'équilibre conjoncturel et un budget structurellement équilibré et durable, même sous une forme incomplète, le parcours peut être long et s'étendre sur plusieurs années. Dans les administrations les plus avancées, l'adoption ou la mise à jour de politiques financières et de règles en matière de gestion demeure une opération en continu.

Pour une province, un État, une ville ou une société publique qui s'engage dans une démarche de budget structurellement équilibré et durable, le premier pas consiste à jeter un regard critique sur son processus budgétaire et sur sa situation financière. En somme, il faut prendre le temps d'y voir clair.

En adoptant une culture de mesure de l'efficacité, en retenant des indicateurs de performance par unité opérationnelle, en déterminant des cibles d'amélioration et en s'aidant d'analyses comparatives (étalonnage), le gouvernement du Québec permettrait aux ministères, aux conseils municipaux et aux conseils d'administration de mieux suivre l'évolution de leur plan budgétaire et financier.

Il confirmerait qu'une telle démarche favorise la cohésion et crée une unité d'action dans la réalisation de la mission de l'organisation, en plus d'aider cette dernière à tirer tous les avantages stratégiques et dynamiques de son exercice budgétaire, lui permettant alors d'être performante, transparente et imputable.

De plus, le gouvernement entérinerait que ce processus génère des économies d'échelle à la fois tangibles et intangibles menant à la production d'un document de gestion d'une grande qualité qui présente tous les éléments essentiels à la bonne compréhension et à la justification d'un budget.

Il admettrait que cette approche permet aussi d'effectuer une analyse comparative avec les organisations les plus performantes et renforce la réputation d'excellence auprès du public et des milieux de la finance, des affaires et des agences de notation, et qu'elle contribue donc à restaurer la confiance tant souhaitée.

Le gouvernement reconnaîtrait, par ailleurs, que le recours à un processus de budgétisation uniformisé pour l'ensemble des secteurs public et parapublic permet au ministère des Finances de mieux comprendre, analyser et comparer les divers documents budgétaires qui lui sont présentés.

Il indiquerait que le moment est venu d'adopter les principes qui mèneront à une saine gouvernance appliquée et à un budget structurellement équilibré et durable, en fonction de critères et de pratiques exemplaires reconnus qui ont fait leurs preuves et qui sont implantés dans près de 1 500 organismes publics au Québec, au Canada et aux États-Unis.

Il confirmerait que la démarche d'excellence en budgétisation permet d'adopter les meilleures pratiques qui soient en matière de saine gouvernance, mais surtout, qu'elle donne au gouvernement les outils dont il a besoin pour mettre ses lois en application et atteindre ses objectifs, et que cette démarche

d'excellence en budgétisation, qui comporte 27 critères, permet à la fois de mieux s'adapter à ces lois et d'adopter les meilleures pratiques internationales qui soient en matière de saine gouvernance budgétaire appliquée.

4.11.2 RÉFÉRENCES INSTITUTIONNELLES ET NORMATIVES

- **Government Finance Officers Association**

Afin d'y parvenir, le Programme d'excellence en budgétisation mis au point par la GFOA s'avère très utile. Il s'agit de l'unique programme de certification de l'excellence en administration publique en Amérique du Nord, élaboré à partir du corpus des connaissances et des savoir-faire de quelque 1 500 organismes publics.

Voici la liste de ces 27 critères d'excellence :

Introduction et aperçu général

1. Table des matières (obligatoire)
2. Objectifs stratégiques non financiers à long terme et stratégies
3. Facteurs globaux à court et à long terme qui affectent les décisions
4. Priorités et préoccupations (obligatoire)
5. Budget en bref (obligatoire)

Structure financière, politiques et processus

6. Organigramme (obligatoire)
7. Description et structure des fonds
8. Liens entre les unités fonctionnelles et les fonds
9. Base budgétaire
10. Politiques financières et de gouvernance (obligatoire)
11. Processus budgétaire (obligatoire)

Aperçu financier

12. Plan financier consolidé (obligatoire)
13. Plans financiers (3 à 4 ans) consolidés et par fonds (obligatoire)
14. Solde des fonds et réserves parapluie et autres (obligatoire)
15. Revenus (obligatoire)
16. Plans financiers à long terme

Immobilisations et dette

17. Dépenses en immobilisations (obligatoire)
18. Impact des investissements en immobilisations sur le budget d'exploitation
19. Dette (obligatoire)

Information sur les services

20. Sommaire des effectifs (obligatoire)

21. Description des services (obligatoire)
22. Buts et objectifs par unité budgétaire et par service
23. Mesures de performance

Critères généraux

24. Profil, statistiques et autres données
25. Glossaire
26. Tableaux et graphiques
27. Compréhension et facilité d'utilisation

- **Ville de Québec**

Pour obtenir la certification pour l'excellence de son information budgétaire en 2012, la Ville de Québec a dû revoir son processus budgétaire en profondeur. Ce faisant, une nouvelle culture de la gestion budgétaire et financière s'est installée progressivement au sein de l'administration et a sans doute contribué à l'adoption de politiques structurantes et de règles de pratique dans sa gestion financière. L'administration de la Ville de Québec y a consacré quelques années de travail puisque, dans son rapport annuel de 2007, le vérificateur général de la municipalité constatait, après avoir appliqué la grille des critères d'excellence en budgétisation, que le « processus budgétaire n'a pas encore atteint le niveau de maturité souhaité pour une ville de l'envergure de Québec ».

- **Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO)**

La certification d'excellence en information budgétaire est accordée lorsque l'entité publique qui la demande se conforme à une grille de 27 critères qui mesurent l'efficacité du budget comme document d'orientation (planification stratégique, politique financière à long terme), comme plan financier (fonds et réserves, emprunt et endettement, etc.), comme guide des opérations (indicateurs et repères de performance, évolution de l'effectif, etc.) et comme outil de communication interne et externe. Le CIRANO accompagne les administrations publiques québécoises qui désirent être accréditées au Québec par la GFOA.

4.11.3 CONSTATATIONS POUR LE QUÉBEC

Au Québec, le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) a procédé à l'analyse des documents budgétaires de municipalités, d'universités, d'hôpitaux, de commissions scolaires et d'autres organismes publics.

Cette analyse a été effectuée sous l'angle du contenu et de la présentation de ces documents, qui doivent refléter les grandes politiques budgétaires de ces entités et leur servir d'instruments de planification financière, de guides pour leurs activités et d'outils de communication.

On a alors constaté que les documents budgétaires de toutes ces entités ne sont pas conformes aux critères d'excellence en budgétisation, qui exigent qu'elles expliquent en termes financiers non seulement la planification, les priorités et les indicateurs de performance qui s'y rattachent, mais aussi les stratégies

et les façons de faire pour réaliser leur mission dans le contexte politique, économique et social dans lequel elles évoluent.

L'information contenue dans les documents budgétaires soumis aux conseils municipaux et aux conseils d'administration n'est ni complète, ni intégrée de manière à permettre à tous les membres d'en avoir une bonne compréhension.

La budgétisation pluriannuelle représente un indicateur sûr d'une volonté municipale d'avancer vers l'adoption d'un BSED et d'ainsi se dégager de la budgétisation conjoncturelle, car s'approcher du BSED s'inscrit logiquement dans la pluriannualité budgétaire.

La même conclusion au sujet de la pluriannualité budgétaire vaut aussi au sujet de l'intégration des composantes d'un BSED. Par exemple, les lois provinciales confèrent aux villes un pouvoir d'emprunt qu'elles exercent sous la surveillance d'une autorité de leur province, mais aucune ne les contraint à payer au comptant leurs immobilisations. Et pourtant, plusieurs villes s'obligent, dans leur politique sur la gestion des emprunts et de la dette, à financer leurs projets au comptant en partie, voire en totalité, sans s'endetter.

Autre exemple : les fonds réservés au déneigement; plusieurs villes, Mississauga et Québec, par exemple, réservent dans un fonds distinct des sommes pour parer aux hivers de neige anormalement abondante. Aucune loi provinciale ne les y oblige.

Cette étude portait sur les politiques financières et budgétaires adoptées et mises en œuvre dans des villes américaines, canadiennes et québécoises qui se conforment aux bonnes pratiques recommandées en matière de budgétisation structurellement équilibrée et durable. De ce survol se dégagent trois constats :

- plusieurs villes en Amérique du Nord ont intégré dans leurs politiques financières des composantes d'un budget structurellement équilibré et durable comme, par exemple, la réserve parapluie. Cependant, peu de villes peuvent prétendre avoir intégré complètement toutes les politiques d'un BSED;
- la plupart des villes qui s'engagent dans un processus devant les conduire à un BSED l'ont fait de leur propre initiative, aucune loi d'encadrement des municipalités ne les y obligeant formellement;
- le nombre de villes qui adoptent une approche pluriannuelle à la budgétisation et à la planification financière s'accroît partout aux États-Unis et au Canada. De plus en plus de villes délaissent la budgétisation conjoncturelle pour adopter un plan budgétaire et financier de plus longue portée, sauf en Colombie-Britannique et dans quelques États américains où la pluriannualité budgétaire est prescrite par une loi.

Puisque le gouvernement du Québec et les villes ont, d'un commun accord, lancé un processus de renégociation d'un pacte fiscal pluriannuel d'ici la fin de 2016, l'occasion serait propice à un recadrage juridique et législatif de la budgétisation municipale dans le but de favoriser la stabilité, la prévisibilité et la pérennité des meilleures pratiques en la matière qui aideront les villes à réaliser un budget structurellement équilibré et durable.

Le BSED dans une administration, quelle qu'en soit la taille, traduit en politiques et en pratiques de gestion la vision, les valeurs, l'organisation des ressources et le plan d'action dans le long terme. Il concrétise dans une forme budgétaire le plan financier, la politique financière et le plan de gestion des ressources

humaines, techniques et matérielles, et sert de plate-forme de communication à toutes les parties prenantes, de l'interne comme de l'externe.

Un BSED n'a pas seulement pour but d'équilibrer les comptes année après année : il vise aussi à prémunir une organisation contre des risques de toutes natures et de toutes sources qui pourraient menacer la solidité de son bilan financier et l'équilibre de son budget, et cela étant, compromettre sa capacité d'accomplir sa mission, de réaliser son mandat et de tenir ses engagements.

Le vocabulaire d'un BSED se nourrit de mots et d'expressions comme « réserve » et « réserve pour les mauvais jours », « réserve de contingence » ou encore « réserve de stabilisation », « fonds dédiés », « cycle de vie », « projections pluriannuelles », « analyse des risques », « indicateurs et objectifs de rendement », « reddition de comptes », etc.

La configuration d'un BSED municipal peut adopter une géométrie très variable, selon l'administration qui s'engage de manière résolue dans cette approche, mais, selon nos observations, elle comporte en général une ou plusieurs des composantes suivantes :

- la planification stratégique en lien avec la vision, les valeurs, les objectifs et les enjeux;
- le suivi et l'évaluation de la performance ;
- l'analyse et la gestion des risques liés aux enjeux financiers ;
- les politiques financières :
 - revenus et surplus, revenus récurrents et non récurrents, tarification;
 - maîtrise de la dette : limites à l'endettement, cibles d'emprunt, paiement au comptant, etc.
 - prévoyance financière : fonds et réserves, entretien annuel et déficit d'entretien.

En général, toutes ces politiques comportent un énoncé de principe, un objectif et une ou plusieurs règles de gestion et de reddition de comptes qui ont reçu l'aval du conseil municipal.

La politique maîtresse d'un BSED consiste à constituer des réserves financières dont la dotation et l'utilisation sont assujetties à des règles strictes. Ces fonds ont pour but de mettre le budget à l'abri des secousses socio-économiques, des sinistres et des autres événements imprévisibles, comme un hiver de neige abondante. Elle s'accompagne d'un plan financier à long terme, en général de cinq, voire dix ans, qui rend toute l'opération budgétaire prévisible au point où des villes ne craignent pas d'annoncer trois et même cinq ans à l'avance l'évolution probable de leur taxation foncière.

Rappelons que le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire du gouvernement du Québec a inscrit dans son *Manuel de la présentation de l'information financière municipale* une référence très directe à la GFOA. Ce document indique ceci :

« Government Finance Officers Association (GFOA)

La GFOA, une association professionnelle de responsables financiers, a pour objectif d'améliorer la gestion financière et budgétaire des organismes publics. Pour ce faire, elle présente à partir de son site Web des bonnes pratiques ainsi que différentes politiques financières et budgétaires destinées aux organismes publics, dont les municipalités et autres organismes municipaux. Pour en savoir plus sur la GFOA, se

référer à l'adresse suivante :

http://www.gfoa.org/index.php?option=com_content&task=view&id=336.

Le MAMOT invite les organismes municipaux du Québec à adhérer, sur une base volontaire, aux principes de bonne gestion mis de l'avant par la GFOA. »

4.11.4 RECOMMANDATIONS

Il est recommandé que le gouvernement de la province de Québec :

- adopte le modèle du Budget structurellement équilibré et durable (BSED) et le processus de l'excellence en budgétisation et en gestion intégrée des résultats pour l'ensemble des entités budgétaires publiques au Québec. Issu de la GFOA, ce processus constitué de 27 critères est documenté et a déjà établi les meilleures pratiques en matière de budgétisation exercées au cours des dernières décennies;
- incite les administrations locales à adopter le BSED et à se plier systématiquement au processus de certification qui repose sur les 27 critères de la GFOA.

4.12 UN ENCADREMENT LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE NÉCESSAIRE POUR L'IMPLANTATION DU BSED AU NIVEAU MUNICIPAL

4.12.1 PRINCIPE

Pour être durable, la démarche vers un budget structurellement équilibré exige un certain courage, de la constance dans l'action et sans doute quelques solides garde-fous. À cet égard, l'expérience américaine est intéressante.

4.12.2 RÉFÉRENCES INSTITUTIONNELLES ET NORMATIVES

- **Gouvernement des États (États-Unis)**

Dans au moins 16 États, le gouverneur ne peut puiser dans une réserve pour équilibrer le budget sans avoir obtenu une majorité qualifiée constituée des deux tiers ou des trois quarts des élus des deux chambres. Le gouverneur de l'Alabama doit obtenir une majorité des deux tiers au parlement s'il a l'intention de puiser dans le Fonds pour l'éducation, et s'il l'obtient, l'État doit obligatoirement remettre au moins 21 millions de dollars l'année suivante et huit millions par année ensuite, jusqu'à concurrence de 75 millions, soit le montant prescrit pour le Fonds.

- **Gouvernement de l'État de l'Iowa (États-Unis)**

En Iowa, la réserve de liquidités peut être utilisée pour couvrir une dépense urgente et non récurrente, mais le gouverneur doit auparavant obtenir l'aval des trois quarts des élus, si la réserve devait tomber sous un seuil équivalant à 3,75 % des estimations de revenus pour l'exercice durant lequel la ponction est envisagée.

4.12.3 CONSTATATIONS POUR LE QUÉBEC

Au Canada et dans les administrations municipales, les gouvernements n'ont pas de balises législatives semblables à celles qui ont cours dans plusieurs États américains.

La création de nouveaux fonds dédiés comporte l'obligation d'en rendre compte, mais un vote à majorité simple des élus suffit pour l'amender.

En 2013, l'administration de la Ville de Montréal n'aurait pas pu modifier aussi aisément sa stratégie en matière de gestion de l'eau si elle avait eu des balises semblables à celles qui ont cours dans plusieurs États américains. Cette année-là, l'administration municipale a choisi de ralentir le programme de financement du Fonds de l'eau en réduisant le taux de la taxe prélevée à cette fin, dans le but de réduire les taxes municipales. Ce faisant, elle a toutefois contribué à gonfler le déficit anticipé dans le Plan d'immobilisations à long terme.

4.12.4 RECOMMANDATIONS

Il est recommandé que le gouvernement de la province de Québec :

- procède à un encadrement législatif et réglementaire, afin que tous les organismes publics et parapublics se plient à l'élaboration de leur budget selon le concept d'un BSED et procèdent à la certification de leur documentation budgétaire selon le Programme d'excellence en budgétisation. Pour ce faire, la province devrait adopter une loi portant sur l'implantation d'un budget structurellement équilibré et durable pour toutes les organisations publiques et parapubliques du Québec;
- dans certains cas précis, notamment eu égard à l'utilisation du Fonds des générations, du Fonds de stabilisation, du Fonds parapluie et des Fonds dédiés, la loi devrait exiger que les deux tiers des votes de l'Assemblée nationale ou des conseils municipaux soient requis pour en modifier la finalité. Cette loi devrait s'appliquer à tous les organismes des secteurs public et parapublic.

5. CONCLUSION

La contribution financière de la Fondation Jarislowsky pour la réalisation de ce document et la tenue de différentes rencontres préparatoires permettra au gouvernement du Québec de compléter son importante démarche de réflexion sur le processus budgétaire en vigueur dans toutes les entités du gouvernement et dans celles qui dépendent de deniers publics, même si ces dernières ne sont pas communément comprises dans le périmètre comptable généralement défini.

Ce document couvre l'implantation du BSED dans le secteur municipal. Il complète le document réalisé pour le ministère des Finances au printemps 2015 qui, prônait plus largement l'implantation du BSED dans l'ensemble des secteurs public et parapublic au Québec.

Le mandat du CIRANO consistait à étudier un échantillon d'organisations publiques composé d'une trentaine d'organismes au Québec et dans d'autres provinces canadiennes, aux États-Unis et dans d'autres pays.

Nous avons focalisé notre analyse sur neuf enjeux principaux :

1. la vision à long terme;
2. les politiques visant à éviter et à combler le déficit d'entretien des infrastructures et des équipements;
3. la dette et les pratiques d'emprunt;
4. les réserves de fonds;
5. l'utilisation prudente des surplus;
6. les déficits actuariels;
7. les engagements sociaux à long terme (caisses de retraite, assurances, etc.);
8. les politiques touchant les revenus ordinaires et extraordinaires;
9. l'équilibre structurel des comptes publics au Québec, qui est surtout l'affaire du gouvernement, mais qui devrait aussi inclure les sociétés d'État, les régies et les réseaux publics comme celui de l'éducation.

Cet ensemble d'enjeux se trouve à la base du plan financier à longue portée qui encadrera le développement d'une organisation publique pendant plusieurs années – voire des décennies – et qui lui procurera une stabilité financière.

Il faut reconnaître la prémisse que le document budgétaire est le document de gestion le plus important, celui sur lequel repose la majorité des décisions stratégiques impliquant des deniers publics.

Les questions d'imputabilité et de transparence ont pris de plus en plus d'importance au cours des dernières années. Les citoyens, les groupes d'intérêt, les entreprises et les médias sont nettement plus exigeants à l'égard des organismes publics en ce qui concerne la qualité et le coût des services. La population veut obtenir la garantie que les sommes qui y sont consacrées sont justifiées et raisonnables, et que les représentants élus prennent des décisions éclairées qui répondent aux besoins de leur collectivité respective.

La transparence budgétaire est devenue l'un des vecteurs essentiels de la bonne gouvernance. On estime que de l'information complète et publique sur le budget favorise une meilleure compréhension des politiques et des priorités du gouvernement, et permet des échanges argumentés entre les décideurs politiques et les citoyens en ce qui concerne les choix budgétaires. La transparence favorise aussi une plus grande discipline budgétaire, puisqu'elle entraîne une responsabilisation accrue des gouvernements quant à l'élaboration de budgets réalistes et soutenables dont les orientations sont explicites.

Cette transparence exige la diffusion systématique et en temps utile de toute l'information budgétaire pertinente. Cela comprend, entre autres, les objectifs fiscaux, les hypothèses économiques, le plan budgétaire du gouvernement et des données non financières sur la performance.

Cette situation fait du processus budgétaire la pierre angulaire d'une gestion performante des deniers publics. Cet élément stratégique et incontournable pour l'orientation gouvernementale se trouve dans le document intitulé *Rigueur et responsabilité dans la gestion des dépenses*, publié par le président du Conseil du trésor. Cette orientation repose notamment sur un souci d'équité pour les générations futures. Désormais, les enjeux en matière de stratégie budgétaire, de processus budgétaire et de gouvernance financière doivent être abordés dans un tout cohérent à tous les paliers de l'administration publique et par toutes les parties prenantes, soit les décideurs politiques, les gestionnaires publics et les contribuables.

Dans cette perspective, nous proposons que l'ensemble des secteurs public et parapublic adopte le concept d'un Budget structurellement équilibré et durable (BSED).

Le budget d'un organisme traduit en termes financiers sa planification et sa stratégie de mise en œuvre, compte tenu de sa mission et des enjeux sous-jacents; il témoigne de l'organisation de ses ressources et de ses moyens d'action. Sa préparation constitue l'exercice le plus important sur le plan de l'intégration de la mission, des valeurs que partagent ses dirigeants et de leur savoir-faire. Pour une organisation, il sert donc de gouvernail dans l'action.

Dans une administration publique, quelle qu'elle soit, l'adoption d'un BSED n'a pas seulement pour but d'équilibrer les comptes pour chaque exercice financier, année après année : elle vise aussi à prémunir cette administration contre des risques de toutes natures et de toutes sources qui pourraient compromettre sa capacité d'accomplir sa mission, de réaliser son mandat et de tenir ses engagements.

Le BSED est donc un processus aussi important, aussi porteur et aussi exigeant en amont que le processus comptable l'est en aval. Ceci nécessite un changement de paradigme dans les organisations publiques. Il

s'agit d'un processus qui intègre toutes les orientations, tous les enjeux, tous les indicateurs de performance et toutes les obligations de l'administration publique.

Les consultations que devra mener le ministère des Finances permettront de planifier une implantation structurée de cette approche à tous les niveaux de l'organisation gouvernementale et de ses organismes dépendants au cours des prochains exercices budgétaires. Cette implantation nécessitera une révision importante des lois, des règlements et des encadrements de la gestion publique au Québec, ainsi que des responsabilités des conseils municipaux, des conseils d'administration, des hauts dirigeants, des cadres supérieurs et des organismes de surveillance, notamment les vérificateurs généraux.

Les recommandations que nous proposons s'inscrivent dans la continuité de la politique du gouvernement du Québec et sont conformes à [la Loi sur le développement durable](#), à [la Loi sur l'administration publique](#) et à [la Loi sur l'équilibre budgétaire](#). Enfin, les directives du [ministère du Conseil exécutif](#) définissent la planification stratégique axée sur les résultats.

Le processus suggéré et uniformisé pour les secteurs public et parapublic permettra au ministère des Finances de mieux comprendre, d'analyser et de comparer plus facilement les documents budgétaires de tous les secteurs public et parapublic de l'ensemble du gouvernement.

Notre survol des politiques budgétaires et financières a repéré plusieurs exemples de ce qui se fait dans des villes situées au Québec, dans d'autres provinces canadiennes et aux États-Unis. Plusieurs villes ont installé dans leurs pratiques des composantes d'un budget structurellement équilibré et durable. Peu d'entre elles cependant pourraient prétendre qu'elles planifient les choses et s'administrent à l'aide de l'encadrement complet du BSED.

À l'exception des villes de la Colombie-Britannique au Canada et de quelques États aux États-Unis, les administrations municipales ont amorcé le virage vers un BSED de leur propre initiative.

La mise en œuvre d'un BSED dans une organisation publique est une œuvre de longue haleine qui requiert de la discipline et de la persévérance, et un courage politique et managérial certain. Il faut du temps et un effort soutenu de communication et de reddition pour opérer un tel changement dans la culture institutionnelle de la gestion publique.

L'expérience américaine montre une réelle évolution dans l'idée que se font les organisations publiques de la pluriannualité dans la planification et la budgétisation. Jadis perçue comme un remède à administrer à une ville en détresse financière, l'approche pluriannuelle à la budgétisation apparaît de plus en plus comme une politique de prévoyance pour éviter d'entrer dans une situation de crise qui atteindrait la capacité même de la ville de s'administrer et d'assumer toutes ses responsabilités collectives.

Il y a un lien logique et pour ainsi dire « naturel » entre le fait, pour une ville, de constituer des réserves pour les mauvais jours, pour parer aux imprévus ou pour entretenir ses infrastructures, remplacer ses équipements ou assumer ses engagements sociaux, d'une part, et une approche à la gouvernance financière prudente, prévoyante et pluriannuelle, d'autre part.

La démarche d'une ville ou d'un organisme dans son périmètre comptable (une société de transport public, par exemple) vers l'adoption d'un BSED ne se conçoit guère sans une vision, une planification et une gestion échelonnées sur plusieurs années.

L'internalisation des coûts d'un équipement ou d'une installation – une opération prescrite dans la Loi sur le développement durable au Québec, mais pas encore administrée dans les villes – donne lieu à une projection des coûts d'entretien et de remplacement durant le cycle de vie. Ainsi, lorsqu'une ville achète pour son service des incendies une autopompe ou un camion-échelle, la résolution qui avalise cette décision devrait faire état de la durée de vie utile de cet équipement, de son coût d'entretien et de son coût de remplacement. Une administration prévoyante serait alors en mesure de déterminer la somme qu'elle devrait mettre en réserve chaque année pour parer à cette éventualité.

Au Canada, le nombre des villes qui passeront à la budgétisation pluriannuelle devrait augmenter rapidement d'ici 2020 si les intentions des maires se concrétisent. Faut-il s'étonner que les villes qui l'envisagent sans y être tenues par une loi provinciale se trouvent dans des provinces qui ont de lourds enjeux financiers à résoudre, telles l'Alberta, Terre-Neuve, l'Ontario et le Québec ?

Le BSED, même quand il n'est implanté que partiellement, et la budgétisation pluriannuelle contribuent à la stabilité et à la prévisibilité des finances publiques dont ont besoin les administrations municipales.

Cependant, la pratique canadienne en budgétisation pluriannuelle comporte un facteur de fragilité : sa durée est généralement limitée à celle du mandat politique. Les conseils municipaux dans des villes comme Calgary ou Markham n'osent pas engager leur municipalité au-delà de leur mandat de quatre ans, ce qui laisse entrevoir un retour à la case départ à chaque cycle électoral...

Le BSED et la pluriannualité dans la budgétisation produisent leurs bénéfices récurrents dans la pérennité. En général, il faut une dizaine d'années d'efforts continus pour opérer un rééquilibrage durable des comptes publics, année après année. À moins d'une entrée de fonds extraordinaire et providentielle, une réserve pour les mauvais jours ne se constitue pas en un seul exercice budgétaire.

Au Québec, certaines villes ont dans leurs politiques financières et budgétaires des composantes structurelles telles des réserves de fonds à des fins de stabilisation ou à d'autres fins spécifiques; plusieurs autres s'efforcent de réduire leur endettement et de régler au comptant une plus grande partie de leurs investissements. Peu d'entre elles analysent les enjeux actuels et futurs de leur situation dans le contexte où elles évolueront, et elles sont encore moins nombreuses à budgétiser sur la longue portée comme elles pourraient le faire.

Les acquis paraissent donc encore fragiles. En réaction à une situation économique en manque de vitalité ou encore à la diminution des apports gouvernementaux, des administrations municipales ont ralenti leurs plans d'action en ce qui a trait à la gestion des emprunts et à la dette.

Puisque le gouvernement du Québec et les villes ont, d'un commun accord, lancé un processus de renégociation d'un pacte fiscal pluriannuel, l'occasion serait propice à un recadrage juridique et législatif

de la budgétisation municipale, dans le but de favoriser la stabilité, la prévisibilité et la pérennité des meilleures pratiques en la matière qui aideront les villes à réaliser un budget structurellement équilibré et durable.

Bien que les organismes publics au Québec soient sur la bonne voie, il demeure essentiel de persévérer et d'implanter les composantes d'un budget structurellement équilibré et durable. Il faudra certes au moins dix ans d'efforts continus pour opérer de manière durable un tel rééquilibrage des comptes publics, mais on ne peut remettre à plus tard un exercice d'une telle importance.

Nous recommandons donc que le gouvernement du Québec amende le cadre juridique des municipalités, y compris celui des villes qui sont encadrées par une charte particulière, pour que la budgétisation municipale se fasse désormais selon les politiques et les pratiques qui régissent un budget structurellement équilibré et durable.

Les encadrements requis pour la mise en place du BSED devront cependant être modulés, en terme des exigences documentaires et de contrôle, selon la taille des municipalités. Les enjeux reliés au BSED sont différents entre une ville comme Montréal et un village de 450 âmes, même si les principes du BSED sont identiques.

Tel que mentionné plus haut, une stratégie d'implantation sur plusieurs années devra être négociée entre les villes et le gouvernement et, là encore, cette stratégie pourrait être adaptée à la taille des municipalités.



1130, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1400, Montréal (Québec) H3A 2M8

Tél. : 514-985-4000 • Téléc. : 514-985-4039

www.cirano.qc.ca • info@cirano.qc.ca