FINANCEMENT DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES EN LOISIR, SPORT ET CULTURE

REPÈRES POUR RÉSOUDRE LE CASSE-TÊTE

DES FONCTIONS PROFESSIONNELLES À MAÎTRISER

MARIE-FRANCE DELAGE

Marie-France Delage est consultante en administration publique, planification stratégique, gestion de projet et gouvernance. Elle a occupé divers postes de cadre supérieur à la Ville de Sherbrooke de 2010 à 2022 et a été présidente de l'AQLM de 2010 à 2013.

Photo : Shutterstock.com

Réaliser une saine gestion des projets d'infrastructures en loisir, sport et culture est une mission épineuse, et d'autant plus qu'elle se déroule le plus souvent sous les projecteurs. Les nombreux cas de dépassement de coûts ou de partage de l'effort (et du risque) financier entre les parties font souvent la manchette et viennent hanter les instances, les partenaires financiers et les valeureuses équipes de l'administration.

Pourquoi ce type de projets est-il aussi sujet à la flambée des coûts et au tiraillement politique et public? Et une fois les infrastructures construites, quels sont les enjeux de financement s'appliquant à leur fonctionnement?

Il faut d'abord comprendre que, sur le plan ncier, il s'agit d'un exercice à deux niveaux : le de la construction et le du fonctionnement, lequel repose principalement sur le plan d'affaires et le modèle de gestion.

FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION

1er enjeu : le cadre financier

L'amorce des démarches en vue de procéder au montage d'un projet d'infrastructure municipale repose principalement sur la volonté de la municipalité et la - mation, par résolution, de sa contribution

Cette contribution est non seulement le déclencheur, mais l'assurance implicite, pour les autres partenaires nciers, qu'en cas de variation des coûts à la hausse, c'est la municipalité, à titre de promoteur, qui assumera les dépenses excédentaires.

C'est le poids de cette responsabilité qui embarrasse les élus, à juste titre. En engageant la municipalité dans un projet d'infrastructure, ils doivent être conscients du risque, des budgets additionnels qui pourraient être requis à différentes étapes jusqu'à l'adjudication des contrats, et même au-delà en cas de défauts ou de poursuites.

Voyons les embûches que doivent surmonter les intervenants municipaux pour préparer un montage aussi juste que possible.

La première embûche vient du manque de prévisibilité des sources de financement provenant des deux paliers de gouvernement, provincial et fédéral. Or, les montants des subventions éventuelles sont indispensables pour préparer le Programme triennal d'immobilisations (PTI).

Le sous- ncement global des infrastructures, tant pour répondre aux nouveaux besoins que pour le maintien des actifs, amène les élus à réviser les priorités et à repousser, parfois de plusieurs années, un projet déjà voté. Ces reports ont évidemment un impact direct sur les coûts des projets. Il faut savoir que, au Québec, les municipalités assument plus de 85 % des coûts de l'ensemble du parc d'infrastructures.

pep

Tous les jeux (ou presque) à portée de main

PeP ton jeu! est une application incontournable pour planifier et animer une journée au camp

- Interface complètement repensée
- Fiches de jeux simples et ludiques, accompagnées de capsules vidéos
- Nouvelle section Jeux du monde qui permet d'intégrer une dimension pédagogique aux activités
- Jeux favoris disponibles hors ligne pour créer une banque sur mesure
- Multiples variantes et adaptations qui favorisent l'inclusion
- Trouvez rapidement des jeux parfaits pour toutes les occasions!

Télécharger dans l'App Store

DISPONIBLE SUR Google Play

Propulsé par Association des camps du Québec

Nous apprenons, nous grandissons, nous essayons, nous recommençons.

Le jeu nous définit.

Nos solutions :

- Aires de jeux
- Abris et parasols
- Instruments de musique extérieurs
- Mobilier urbain
- Stations d'exercises
- Surfaces de protection
- Supports à vélo et station de réparation

ABC récréation

www.abcrecreationqc.com info@abcrecreation.com 1-877-571-4747

En plus d'être les programmes de subventions pour les infrastructures sont disparates (critères parfois incompatibles entre eux), contraignants (enveloppe réservée à des objets spécifiques) et imprévisibles (calendrier et renouvellement à géométrie variable), sans oublier que les subventions se traduisent par des sommes d'argent plutôt que par un

On parle souvent en pourcentage pour présenter le montage des projets d'infrastructures. Il est souvent question de à 50/50 entre le gouvernement du Québec et les partenaires locaux ou de financement 1/3-1/3-1/3 quand le fédéral est impliqué. Or, cette répartition tient rarement la route! Les dépenses non admissibles, les activités réalisées en régie, souvent sous-évaluées, ainsi que la variabilité des estimations selon l'état d'avancement des projets jouent sur

À ces de parcours s'ajoute le fait que les contributions gouvernementales sont ées avant même que la municipalité ait investi des sommes importantes pour compléter l'analyse d'un projet et puisse déterminer avec une plus grande justesse les coûts réels au moment d'aller en appel d'offres.

Dès lors, *connaître et décoder les programmes de subventions* est devenu un art! Non seulement il est impératif de développer des connaissances et des habiletés pour bien évaluer l'impact d'un programme de sur le montage financier d'un projet, il faut également s'assurer de compléter le montage et d'obtenir les engagements dès la première phase de plani tion, quitte à faire les ajustements requis une fois que le projet a franchi toutes les étapes d'analyse et de planification de façon à réduire la variabilité des estimations. Nous y reviendrons.

Une autre compétence à développer pour que les élus prennent une décision éclairée consiste à *bien communiquer les étapes de planification d'un projet* et leur impact sur les coûts, variables selon la complexité du projet et la nature des études requises ou démarches à effectuer. Prenons par exemple un projet qui implique une expropriation ou la décontamination d'un terrain, deux opérations d'une grande complexité grandement susceptibles de faire varier les coûts. Cette variabilité est politiquement un talon d'Achille qui amène bien des débats et des tergiversations au stade de la mise en œuvre. S'inscrivant comme facteur important de gestion du risque, elle peut notamment affecter l'acceptabilité sociale du projet. Inévitablement, elle en affectera les indices de performance, dont le coût, le délai et la qualité. Pour relever le de la vulgarisation destinée à faire comprendre les enjeux, réaliser un plan de communication stratégique est incontournable.

Le cycle budgétaire, la lité et les politiques d'approvisionnement municipales sont également des dimensions susceptibles d'influencer diverses composantes du projet et les coûts. En ces matières, il est impératif que le gestionnaire du projet soit accompagné tout au long de la démarche, de la conception à la réalisation : il bénéficiera alors des meilleurs conseils pour présenter un dossier étoffé aux élus et favoriser une décision éclairée. Ces éléments contraignants sont souvent escamotés ou intégrés trop tardivement dans le cheminement du projet, risquant d'en compromettre le cheminement prévu.

La gestion transversale et les relations interdisciplinaires sont ici des clés à ajouter au trousseau des compétences à développer.

2e enjeu : Comprendre le cheminement d'un projet d'infrastructure afin de bien gérer les informations relatives aux coûts de construction

Avant de prendre la décision d'aller de l'avant avec un projet d'infrastructure ou d'accorder une partie de son les décideurs souhaitent naturellement en connaître les tenants et aboutissants, soit principalement sa nature, sa pertinence, sa faisabilité et évidemment son coût global.

Ces informations, qui vont du concept initial (programme fonctionnel et emplacement) jusqu'à l'ensemble des études (techniques, fonctionnelles, environnementales, etc.) en passant par les documents de construction (plans et devis) nécessaires au lancement de l'appel d'offres représentent un investissement substantiel en argent et en temps pouvant aller jusqu'à 30 % du coût du projet.

En raison notamment des sommes importantes à engager dans la et la faisabilité d'un projet d'infrastructure, on distingue quatre niveaux d'études et d'estimations[1]. Au premier niveau, on prévoit

> Il est impératif de développer des connaissances et des habiletés spécifiques pour bien évaluer l'impact d'un programme de financement sur le montage financier d'un projet.

[1] Normes utilisées par Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC)

généralement une variation de 20 % à 30 % du coût global selon la complexité du projet. Au quatrième niveau, soit au moment d'aller en appel d'offres, la variabilité entre le coût estimé et le coût du projet est en moyenne de 5 % à 10 %.

Matrice de la variation des coûts

La matrice suivante a été élaborée pour fournir une vaste gamme de variations (plus ou moins), selon le niveau d'achèvement des documents de construction, en combinaison avec l'évaluation du niveau de complexité du projet :

Matrice de la variation de l'estimation des coûts (%)

Catégorie de l'estimation	Fondée sur	Compexité du projet: FAIBLE	ÉLEVÉE
D	Esquisse du concept de la conception	20	30
C	Élaboration de la conception (33%)	15	20
B	Élaboration de la conception (66%)	10	15
A	Document contractuels terminés à 100%	5	10
Risques, circonstance et projets uniques		Varie	Ajouter au % ci-dessus

En général, la décision d'aller de l'avant se prend au premier stade de la planification. Le niveau d'incertitude reste cependant élevé, ce qui peut influencer la posture politique et l'acceptabilité du projet par les parties prenantes.

FINANCEMENT DU FONCTIONNEMENT

Établir un plan d'affaires et un modèle de gestion qui feront de manière réaliste le budget d'exploitation (et par conséquent le financement municipal du fonctionnement) est également un exercice complexe qui requiert des savoirs et des efforts interdisciplinaires.

Le modèle d'affaires, qui traduit les intentions d'une organisation à l'égard de son environnement et décrit principalement comment elle crée de la valeur, influence la forme que prendra la gouvernance du lieu et qui est intimement liée au niveau de services que la municipalité souhaite rendre à sa population. Les sources de revenus autonomes souhaités (la portion utilisateurs-payeurs) et la provenance des utilisateurs (secteurs et territoire) sont aussi des intrants importants permettant de déterminer le bon modèle d'affaires.

Qu'il s'agisse de cogestion ou d'entente de gestion entre un partenaire scolaire ou privé et la Ville, de création d'une régie intermunicipale, d'entente intermunicipale pour la gestion d'un équipement supra local, de gestion déléguée, partielle ou complète, à un organisme sans but lucratif ou privé, ou encore de gestion entière de l'équipement par les services municipaux, chaque modèle a un impact sur les sources de dépenses et de revenus, sur la gouvernance opérationnelle de l'infrastructure et sur la gestion du risque financier. Ces modèles répondent à des logiques juridiques et comptables propres qui influencent le budget d'exploitation, notamment sur

Le professionnel en loisir ne peut évidemment traiter ces questions isolément ou à lui tout seul, mais il doit développer une vue d'ensemble, réunir et coordonner les acteurs qui non seulement pourront développer un modèle et un plan d'affaires viables, mais également assurer à la bonne hauteur le contrôle des opérations tout au long de la vie utile de l'équipement.

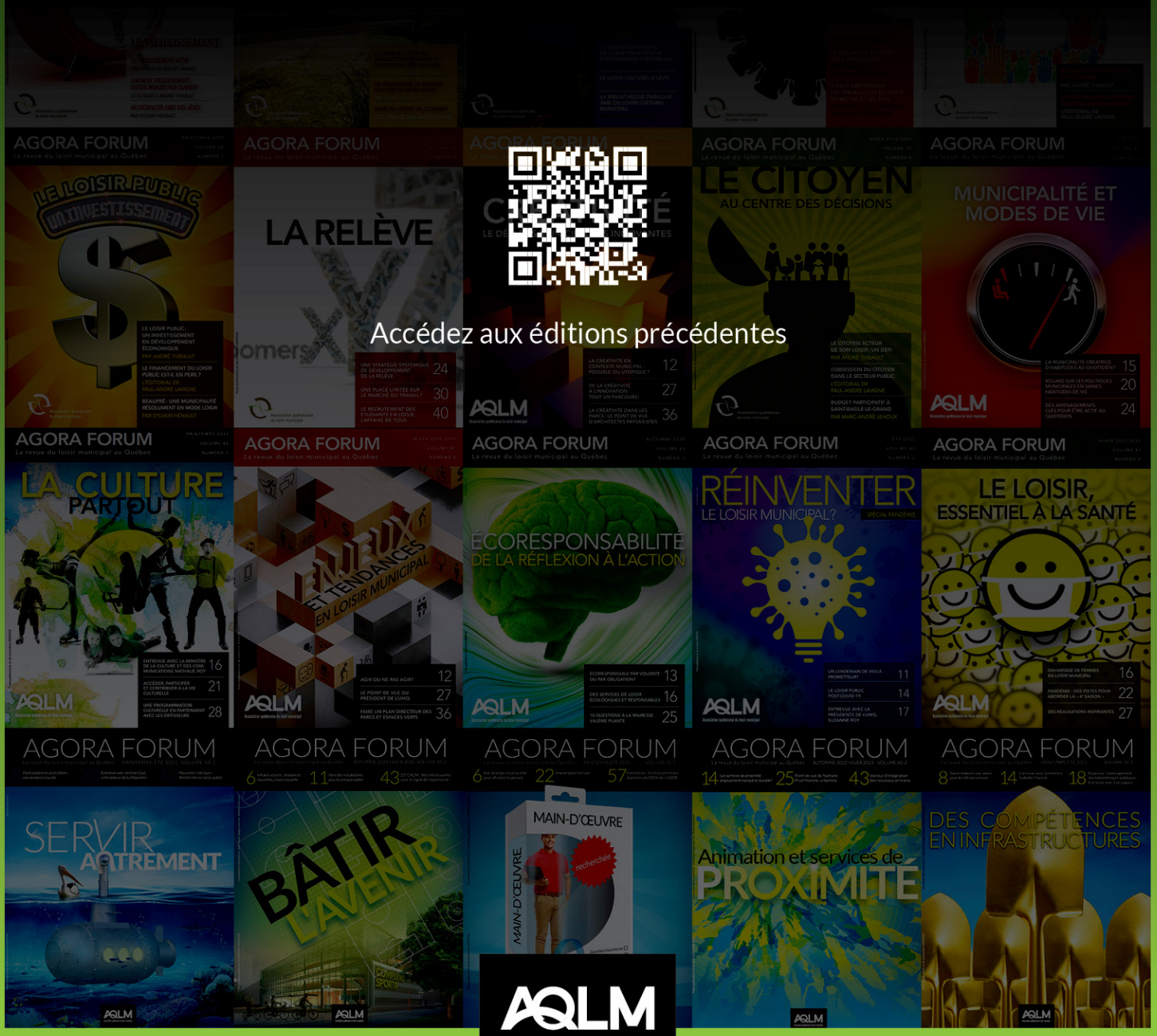
Parlant de la vie utile de l'équipement, trop souvent les budgets d'exploitation d'un nouvel équipement en sous-estiment l'entretien, mais ils omettent surtout de prévoir le coût de remplacement. Ces enveloppes budgétaires sont essentielles au maintien de l'infrastructure et requièrent des habiletés de communication que les élus comprennent bien tous les enjeux et établissent les priorités appropriées sur le plan budgétaire.

CONCLUSION

C'est peu dire que le professionnel en loisir doit assurément avoir une vue d'ensemble et être un coordonnateur efficace pour bien répondre aux impératifs des projets d'infrastructures et à leurs impacts budgétaires. Il développera les bons réflexes par une meilleure connaissance des multiples facettes des projets et en en amont, les spécialistes avec lesquels il partagera expertises et responsabilités.

AGORA FORUM

Cet article est extrait de la revue Agora Forum
édition PRINTEMPS-ÉTÉ 2023 - Vol. 46 N°1



Accédez aux éditions précédentes

AQLM
Association québécoise du loisir municipal