

**CFP - 005M
C.P. - P.L. 32
Infrastructures publiques et
grands projets**



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

**LOI FAVORISANT LA GESTION RIGOUREUSE
DES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES
ET DES GRANDS PROJETS**

**Infrastructures municipales : un jalon important
pour l'occupation dynamique du territoire**



Le 15 novembre 2007

Présentation de la Fédération Québécoise des Municipalités

Fondée en 1944, la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) est présente sur 85 % du territoire québécois, en milieu rural comme en milieu urbain. Regroupant plus de 920 municipalités locales et la presque totalité des municipalités régionales de comté (MRC), elle s'appuie sur une force de 7 000 élus et représente plus de 3 millions de citoyens qui habitent les territoires couverts par ses membres.

Les représentants de la majorité des régions administratives (14 sur 17) ainsi que ceux des deux communautés métropolitaines détiennent un siège actif au conseil d'administration de la FQM.

La FQM a pour mission de défendre l'autonomie et les pouvoirs des municipalités de même que le développement des régions.

De façon plus spécifique, la mission de l'organisme se décrit comme suit :

- concevoir et mettre en œuvre de nouvelles formes de partenariat favorisant la collaboration, l'entraide et l'esprit d'équipe entre les membres;
- favoriser la conception, le développement social, économique, financier, administratif, politique et culturel au regard des besoins actuels et futurs des municipalités locales et régionales et supporter les initiatives des membres en ce sens;
- jouer un rôle collectif d'influence auprès des instances politiques et des acteurs socio-économiques;
- informer, soutenir et conseiller les municipalités dans leurs rôles et responsabilités quotidiens, notamment quant aux cadres légal et réglementaire qui les régissent et selon leurs besoins spécifiques.

Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets (projet de loi n° 32)

La Commission des finances publiques a reçu le mandat de procéder à des consultations particulières et de tenir des audiences publiques à l'égard du projet de loi n° 32, Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets.

L'objet de la loi

La loi a pour objectif de s'assurer que les investissements de l'État dans les infrastructures publiques soient faits conformément aux meilleures pratiques de gestion et de manière transparente et qu'il y ait une répartition adéquate de ces investissements entre ceux relatifs à l'entretien des infrastructures et ceux relatifs à leur développement.

Elle vise aussi à favoriser une planification et un suivi rigoureux de grands projets d'infrastructures afin de diminuer les risques de dépassement de coût et de retard dans leur réalisation.

Table des matières

Présentation de la FQM.....	i
Le projet de loi n° 32.....	ii
Table des matières.....	iii
1 LA GESTION DES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES	2
1.1 Les investissements dans l'entretien.....	2
1.2 Le cadre de gouvernance des grands projets.....	3
1.2.1 La gestion des ponts municipaux.....	3
2 AMORCER LE RATTRAPAGE POUR LES PETITES MUNICIPALITÉS	5
2.1 Les investissements nécessaires	6
3 UNE POLITIQUE D'OCCUPATION DU TERRITOIRE.....	9
3.1 Le chantier de travail	9
3.2 Les défis à relever.....	9
3.3 La modulation et la gouvernance	10
CONCLUSION	11

Introduction

Le Québec d'aujourd'hui, dans toute sa modernité, maintient une progression remarquable de son économie et de son développement social et culturel qui profite à l'ensemble de la société québécoise. Depuis près d'un demi-siècle, le Québec mise sur des initiatives entrepreneuriales privées et collectives diverses et sur des valeurs sûres telles que l'exploitation et la mise en valeur de ses ressources naturelles pour l'enrichissement de son patrimoine collectif. Dans un même rapport de profitabilité, le Québec déploie autant d'énergie dans la construction d'infrastructures et d'équipements comparables et compétitifs au plan local, national et international. Un tel choix a son lot de problèmes dont leur vétusté. Les efforts consentis actuellement par le gouvernement du Québec pour la mise à niveau des infrastructures publiques et municipales au cours des prochaines années, notamment les installations d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées dans les municipalités, méritent d'être soulignés. Comme toute bonne chose a ses faiblesses, la FQM entend amorcer, avec le gouvernement du Québec, un rattrapage pour les petites municipalités.

La Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets s'inscrit en droite ligne dans le respect du développement durable par l'instauration d'un nouveau cadre de gestion au sein de l'administration publique : un cadre « qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs¹ ». Ce nouveau cadre de gestion dans l'entretien et le développement des infrastructures publiques fait notamment appel à des mécanismes prévus à la loi par l'identification de normes reconnues en matière de planification budgétaire, d'investissement pluriannuel, de dépassement de coût et de réalisation des grands projets, notamment.

La Fédération Québécoise des Municipalités, dont ses membres ont également un mandat de gestion des deniers publics à l'échelle locale, est à même de comprendre l'application de meilleures pratiques de gestion et de transparence. Aussi, nous profitons de la tribune qui nous est offerte pour rappeler nos préoccupations dans la recherche de solutions financières et fiscales appropriées pour accompagner nos petites municipalités dans l'amélioration de la qualité de vie de leur communauté et l'occupation dynamique du territoire québécois.

¹ Loi sur le développement durable. Article 2. Page 5.

1 La gestion des infrastructures publiques

Une infrastructure, au sens de la loi, vise « un immeuble, un ouvrage de génie civil et tout équipement déterminé par le gouvernement² ». Une telle infrastructure devient publique dans la mesure où « le gouvernement contribue financièrement, directement ou indirectement, à sa construction, à son acquisition, à son entretien ou à son amélioration³ ». Du même coup, les organismes publics concernés sont identifiés à la loi. Parmi ces organismes, citons les organismes publics de transport en commun; leur territoire d'application ne se trouve pas chez nos membres.

Nous demeurons sensibles aux effets et impacts sur ces organismes dans la perspective du développement du transport collectif en milieu rural qui fait appel à l'intégration et à la complémentarité des différents modes de transport des personnes. De plus, nous croyons aux vertus de la Politique sur le transport collectif mise de l'avant par le ministère des Transports puisqu'elle est à la fois une opportunité et un défi pour les milieux ruraux de s'inscrire dans une démarche de développement durable du transport des personnes dans les municipalités de petites tailles.

1.1 Les investissements dans l'entretien

La FQM reçoit positivement l'exigence gouvernementale d'astreindre le Conseil du trésor à l'obligation de soumettre annuellement un projet de budget d'investissement, notamment en matière d'entretien des infrastructures existantes. Le défi du gouvernement se situe davantage au niveau de la résorption du déficit d'entretien dans un délai de 15 ans. Dans un contexte où une économie en progression et un quasi plein emploi favorisent une entrée significative de revenus provenant des taxes et impôts des particuliers et sociétés, nous sommes à l'aise avec la projection prévue à la loi. Dans le cas où la conjoncture économique limiterait la volonté du gouvernement de poursuivre son objectif, la loi nous semble imprécise quant au maintien des engagements du gouvernement.

La FQM recommande de clarifier le concept d'obligation de résorption du déficit d'entretien et l'échéancier de 15 ans dans la mesure où la conjoncture économique ne permettra pas au gouvernement de respecter les engagements prévus à la loi.

La FQM est tout à fait en accord avec la disposition prévue à la loi qui permettra dorénavant au gouvernement de ne pas retourner au fonds consolidé les sommes inutilisées, mais de les étaler dans des

² Projet de loi no 32. Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets. Article 3. Page 3.

³ Idem.

budgets subséquents. Cette mesure offrira une marge de manœuvre additionnelle pour agir avec plus de célérité sur certaines infrastructures publiques le cas échéant. C'est dans ce même esprit que la FQM favorise l'utilisation, par les municipalités, de l'ensemble de leurs liquidités provenant de fonds divers dans les investissements municipaux pour réduire les emprunts et les coûts de financement afférents, entre autres. Elle a donné un avis en ce sens au ministère des Affaires municipales et des Régions quant à un assouplissement des règles d'encadrement et d'utilisation des liquidités municipales.

1.2 Le cadre de gouvernance des grands projets

La loi prévoit un cadre de gouvernance des grands projets ainsi qu'un processus clair lorsqu'un organisme défini à la loi, y compris les organismes de transport en commun. Ce cadre de référence en plusieurs étapes renforcera la capacité du gouvernement de s'assurer que les organismes adopteront des comportements appropriés dans la présentation d'un dossier d'affaires. L'étape du contrôle-qualité dans l'évaluation des dossiers d'affaires par l'entremise d'un comité d'experts indépendants ou de l'Agence des partenariats public-privé, dans le cas d'un projet de partenariat public-privé, permettra au gouvernement de garder une certaine distance, voire une neutralité relative, à l'égard des promoteurs de projets.

Puisqu'elle s'inscrit favorablement dans l'approche gouvernementale des partenariats public-privé en participant au comité mis en place par le gouvernement, la FQM perçoit positivement leur présence dans le processus prévu par la loi.

1.2.1 La gestion des ponts municipaux

Lors de la présentation du budget 2007-2008, la ministre des Finances et présidente du Conseil du trésor a annoncé des investissements de 30 milliards de dollars sur cinq ans. Le plan québécois d'infrastructures permettra notamment de rénover les hôpitaux, les écoles et les infrastructures routières. De ce montant, 3,15 milliards de dollars seront destinés au volet infrastructures municipales, soit les installations d'approvisionnement en eau potable et l'assainissement des eaux usées. Dans cet ordre des choses, la FQM estime que les contributions des paliers fédéral et municipal combinées aux contributions du gouvernement du Québec rencontrent ses demandes qui se situent autour de sept milliards de dollars. Toutefois, nous ne connaissons pas, à ce jour, la ventilation précise de l'enveloppe pour les petites municipalités.

Plus récemment, la ministre des Transports a informé les municipalités de la prise de responsabilité de quelque 4 400 ponts municipaux. Bien que les municipalités soient en attente du décret gouvernemental, le ministère entend adopter des mesures transitoires avant le transfert définitif de plus de 9 300 structures (ponts d'étagement, ponts sur cours d'eau, tunnels, murs de soutènement) vers la nouvelle agence qui sera mandatée à cet effet. Selon des études internes du ministère, la FQM a requis des budgets d'investissement de l'ordre de 74 millions de dollars par année pour les cinq prochaines années pour la conservation des infrastructures municipales. La FQM souhaite que le ministère des Transports, puis la future agence, permettront un traitement équitable entre tous les ponts dans leur mise à niveau, amélioration ou remplacement.

La FQM recommande que le budget d'investissement du gouvernement à l'égard des structures municipales (ponts sur cours d'eau) comprenne des crédits de l'ordre de 74 millions de dollars par année pour les cinq prochaines années.

Cette recommandation s'inspire du plan stratégique du ministère des Transports 2005-2008 dans lequel il est fait mention que « les investissements des dernières années n'ont pas été suffisants pour stabiliser l'état du parc. L'âge atteint par la majorité des structures fait en sorte qu'un grand volume d'interventions doit être réalisé annuellement, situation qui devrait exister encore pour une dizaine d'années⁴ ». La FQM partage la même réflexion à l'égard des ponts municipaux.

⁴ Plan stratégique du ministère des Transports 2005-2008. La conservation des infrastructures. Page 18.

2 Amorcer le rattrapage pour les petites municipalités

Nous souhaitons, au cours des prochaines minutes, entretenir la commission sur le rattrapage à amorcer pour les petites municipalités du Québec en matière d'infrastructures municipales.

Investir adéquatement dans les infrastructures municipales aidera les municipalités en difficulté à quitter leur état d'appauvrissement et un certain isolement. L'avantage principal des régions par rapport aux centres urbains réside dans le pouvoir d'offrir une qualité de vie supérieure aux travailleurs et à la population en général. Considérant que la qualité de vie des citoyens et la compétitivité des entreprises dans les régions dépendent d'infrastructures fiables et efficaces, le gouvernement doit aider à transformer un attrait en une réalité durable pour les petites municipalités, particulièrement pour celles en difficulté. Ainsi, pour favoriser la croissance économique à long terme, il est nécessaire d'investir dans le capital physique et les infrastructures afin d'accroître la productivité des entreprises. Une étude réalisée en 2004 par Statistique Canada pour le compte de la Coalition sur le renouvellement des infrastructures stipule que «chaque dollar investi dans les infrastructures publiques réduit le coût des entreprises de 0,17 dollar chaque année.⁵»

La priorité est à la mise à niveau des infrastructures d'approvisionnement en eau potable, à l'assainissement des eaux usées ainsi qu'à la voirie locale. Pour ce faire, le gouvernement doit résorber le déficit accumulé dans les investissements des infrastructures municipales du Québec, particulièrement pour les petites, pour lesquelles le manque d'information nous laisse présumer un déficit caché important. Pour répondre aux besoins de toutes les municipalités du Québec, le gouvernement doit donc moduler la répartition des montants des programmes d'investissement en fonction des réalités des municipalités et des régions.

Le traitement uniforme des programmes constitue donc un irritant dans la réponse aux besoins des municipalités. C'est pourquoi une modulation des programmes de financement apparaît opportune et essentielle. Par exemple, les quotes-parts exigées dans le cadre de la taxe d'accise sur l'essence des municipalités ne devraient-elles pas être établies en fonction des réalités socio-économiques, financières et fiscales des municipalités ?

⁵ Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec, mémoire février 2007, p. 7.

En clair, c'est par une modulation des politiques, mesures et programmes qu'une réelle occupation dynamique du territoire se réalisera.

2.1 Les investissements nécessaires

Les municipalités de moins de 5 000 habitants possèdent 79 % du réseau routier municipal québécois (classe 1 et 2), le déficit accumulé pour toutes les municipalités du Québec étant estimé à 6,5 milliards de dollars.

Les plus petites municipalités possèdent, d'une part, 87 % de la longueur totale des réseaux d'aqueduc au Québec et la moitié de la longueur totale des conduites d'égout. D'autre part, le déficit lié aux infrastructures municipales est estimé à 10,8 milliards de dollars. Par ailleurs, ces municipalités reçoivent 40 % du soutien à l'investissement provenant du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR), dont les deux plus grands volets liés aux infrastructures en eau potable et en eaux usées représentent 74 % du financement des gouvernements supérieurs. Ces statistiques ne font pas état de l'âge, de la qualité et de la capacité des structures mais donnent une bonne idée de ce que doivent et devront soutenir financièrement les petites municipalités pour les pérenniser.

La FQM recommande que l'injection de fonds additionnels de près de 80 millions de dollars pour le financement de travaux d'amélioration des infrastructures locales, dans le cadre du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale, soient répartis en accordant plus d'importance aux municipalités de moins de 5 000 habitants.

Le transfert de responsabilités et les normes environnementales liées aux infrastructures sont des éléments qui contribuent à faire croître davantage le fardeau fiscal foncier des municipalités et des contribuables. Par exemple, les normes canadiennes sur les eaux usées nécessitent un effort financier considérable de la part des municipalités. Ces normes contribuent à protéger la santé publique et la qualité de l'environnement; elles sont donc essentielles. Cependant, elles n'ont pas les mêmes impacts financiers auprès de toutes les municipalités. Même au sein des petites municipalités du Québec, ces impacts diffèrent.

Le gouvernement du Québec doit effectuer un rattrapage pour les municipalités de moins de 5 000 habitants. En plus des besoins de remplacement et de réhabilitation des infrastructures municipales existantes, les petites municipalités doivent avoir accès à l'information, à des outils et techniques modernes, à une formation adéquate et adaptée. Elles sont également aux prises avec des infrastructures vétustes; parfois dangereuses pour la santé des habitants et nuisibles pour l'environnement. Bien souvent, ces problèmes ne sont pas ou peu connus. Par souci d'équité, il est du devoir du gouvernement de s'assurer qu'elles puissent connaître l'état de leurs infrastructures.

2.2 Les municipalités dévitalisées

Les municipalités dévitalisées sont principalement localisées en Gaspésie, dans le Bas-Saint-Laurent, dans la région de la Côte-Nord, en Abitibi-Témiscamingue et en Outaouais, soit les régions les plus éloignées des grands centres urbains tels que Québec et Montréal. Ayant une capacité financière limitée, leur marge de manœuvre est presque nulle.

Les municipalités dévitalisées présentent des caractéristiques telles qu'une population peu nombreuse et une faible densité. Plusieurs d'entre elles sont dans l'obligation d'entretenir un réseau routier, parfois important en kilométrage, malgré leur faible taille. En sus, toute obligation additionnelle dans l'application des normes relatives à l'eau potable et aux eaux usées a assurément des effets et des impacts sur l'effort fiscal qui doit être consenti par les municipalités. Elles doivent supporter des dépenses de fonctionnement par habitant plus élevées et souffrir d'une faible capacité à générer des revenus. 58 % d'entre elles allouent plus de 30 % de leur budget au réseau routier alors que seulement 34,5 des municipalités non dévitalisées allouent plus de 30 % de leur budget au réseau routier.

Actuellement, le Programme d'entretien du réseau routier local est de l'ordre de 87 millions de dollars par année auquel s'ajoute un montant additionnel de 29 millions de dollars pour l'amélioration du réseau via l'enveloppe discrétionnaire de la députation. Le programme qui remonte à 1993 est reconduit de cinq ans en cinq ans sans la moindre indexation. Dans les faits, la municipalité d'Authier, en Abitibi-Ouest, pour ne citer que celle-ci, reçoit, depuis le transfert de la voirie locale il y a 14 ans, le même montant annuel de 59 346 dollars.

La FQM recommande que le budget d'investissement du ministère des Transports pour l'entretien du réseau routier local soit porté de 87 à 125 millions de dollars par année, en s'assurant que les municipalités en difficulté bénéficieront d'une bonification substantielle de leur enveloppe.

Les municipalités dévitalisées sont donc plus dépendantes des transferts gouvernementaux que les autres municipalités locales du Québec. Cette dépendance ne doit pas être vue à court terme comme une fatalité pour ces municipalités. Rappelons que ces transferts ont comme principal objectif de faire respecter l'équité entre tous les citoyens du Québec sans égard à leur choix de localisation.

En septembre 2007, lors des assises de la FQM, les élus ont manifesté le désir de vaincre les préjugés et d'obtenir les moyens nécessaires pour occuper dynamiquement leur territoire. La FQM soutient l'idée que les municipalités qui disposent d'infrastructures adéquates et fonctionnelles et d'une desserte de services élémentaires de qualité, possèdent les ingrédients essentiels pour assumer leur plein développement. Le gouvernement du Québec doit tenir compte de cette réalité et ajuster les aides en conséquence. Les programmes doivent être revus et modulés en fonction de leur niveau de difficultés. De cette façon, l'équité, comme les normes de qualité, sera respectée.

3 Une politique d'occupation du territoire

Dans une lettre publiée dans Le Soleil du 1^{er} octobre 2007, M. Bernard Vachon, spécialiste en développement local et régional, mentionne qu'« une certaine égalité des chances dans le développement économique des régions ne peut être réalisée sans une solidarité territoriale forte entre les régions centrales favorisées et régions périphériques et intermédiaires en difficulté⁶ ». Dans les lignes suivantes, M. Vachon précise que « la question préalable est celle-ci : souhaitons-nous collectivement une occupation dynamique des territoires du Québec...? ⁷».

3.1 Le chantier de travail

C'est précisément à cette conclusion que sont arrivés les élus municipaux lors du congrès 2007 de la FQM dont nous venons de faire mention. Lors de ce congrès, des entrepreneurs et des experts du développement local sont venus dire que, avec l'avènement de la mondialisation, l'État québécois doit revoir son modèle et son rôle à l'égard du développement territorial : c'est toute la société québécoise qui doit faire des choix. Qui plus est, ces mêmes personnes renforcent les propos de M. Vachon qui sont, par ailleurs, très semblables aux nôtres, en misant sur l'obligation des élus de se solidariser et de travailler, en partenariat avec le gouvernement du Québec, à l'élaboration d'une nouvelle approche de développement qui saura tenir compte des spécificités de chaque région.

Dorénavant, la FQM intensifiera auprès de ses membres, des intervenants socio-économiques et plus spécifiquement auprès du gouvernement du Québec, son action en vue d'élaborer une réelle politique d'occupation du territoire. Elle entend être associée de très près à un tel chantier de travail.

3.2 Les défis à relever

La dynamique de la FQM repose également sur l'initiative gouvernementale qui a connu du succès et qui fait l'unanimité dans toutes les MRC du Québec, la *Politique nationale de la ruralité*. Pourtant, sans une politique plus globale d'occupation de tout le territoire québécois, celle-ci laissera plusieurs acteurs dans l'expectative. La politique fait notamment référence à l'occupation du territoire comme un véritable enjeu de société au Québec et « pour que les collectivités rurales occupent de façon dynamique le territoire, le Québec doit relever bon nombre de défis : la démographie, le développement économique et l'emploi, la mise en valeur des ressources, la formation et l'acquisition des compétences, l'amélioration du cadre de vie, la desserte de services, la participation des communautés à leur développement ainsi que l'adaptation

⁶ Le Soleil. Lundi 1^{er} octobre 2007. Analyse. Bernard Vachon, Ph.D., spécialiste en développement local et régional. Page 23.

⁷ Le Soleil. Lundi 1^{er} octobre 2007. Analyse. Bernard Vachon, Ph.D., spécialiste en développement local et régional. Page 23.

des modes d'intervention⁸ ». Toutefois, il faut pousser encore plus loin l'action et étendre l'intervention à d'autres paramètres plus urbains.

La nécessité d'une politique d'occupation du territoire au Québec est donc un objectif concret qui sera d'ailleurs repris lors du forum que la FQM tiendra le 16 novembre 2007 avec les 173 municipalités dévitalisées.

3.3 La modulation et la gouvernance

Toute stratégie gouvernementale en faveur des régions et de leur développement devrait découler d'une telle politique d'occupation du territoire. À maints égards, la modulation de l'action gouvernementale par le biais de ses politiques, mesures et programmes est apparue comme une piste de solution incontournable pour affronter avec efficacité et efficacie les différentes problématiques locales et régionales au Québec.

Notons également l'importance de revoir la gouvernance afin d'entamer une véritable décentralisation. La nécessité d'élaborer une vision globale de l'occupation du territoire intensifiera la mise en œuvre de cette solidarité tant souhaitée.

⁸ Politique nationale de la ruralité. Une version d'avenir. Des communautés rurales innovantes pour une occupation dynamique du territoire québécois. Page 5.

Conclusion

À la FQM, nous croyons fermement que l'adoption d'une telle « politique d'occupation du territoire viendrait ancrer définitivement le projet de décentralisation qui nous est si cher. Cette politique, résolument vouée à la diversification et au dynamisme des économies locales et régionales, stimulera des initiatives de développement par des investissements structurants majeurs et bien ciblés et contribuera à mettre les territoires en mode « développement »⁹». Dans cette perspective, nous convenons que la mise en œuvre de la *Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets* permettra d'atteindre les objectifs que le gouvernement se fixe, soit la résorption du déficit d'entretien et le développement des infrastructures publiques.

Dans un geste d'appui à la loi, la FQM souhaite que le gouvernement puisse poser, de son côté, un geste en faveur des petites municipalités en s'assurant que le budget d'investissement pluriannuel accordera une place privilégiée à la mise à niveau, à l'amélioration ou au remplacement des structures municipales, particulièrement les ponts.

La FQM souhaite également que la Commission sur les finances publiques crée un pont entre le gouvernement et la Fédération dans la bonification du programme d'aide à l'entretien du réseau routier local, voire l'amélioration des structures routières.

⁹ Bernard Généreux. Discours d'ouverture de la 66^e édition des assises annuelles de la FQM. Page 25