

**MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N° 32 :**  
***LOI FAVORISANT LA GESTION RIGOUREUSE DES***  
***INFRASTRUCTURES PUBLIQUES ET DES GRANDS PROJETS***

**PRÉSENTÉ AUX MEMBRES DE**  
**LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES**  
**DANS LE CADRE DES**  
**CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS PUBLIQUES**

**À Québec**  
**Le 13 novembre 2007**

## **TABLE DES MATIÈRES**

TABLE DES MATIÈRES.....	2
PRÉSENTATION DE LA COALITION.....	3
INTRODUCTION.....	4
QUELQUES ÉLÉMENTS À CLARIFIER.....	5
PLUS QU'UN PROJET DE LOI : DES QUESTIONS DE FOND À RAPPELER.....	6
• <i>QU'EST-CE QU'UN « DÉFICIT CACHÉ » ?</i> .....	7
• <i>POURQUOI LA COALITION PARLE-T-ELLE D'UN EFFORT DE PLUS D'UN MILLIARD DE DOLLARS PAR AN PENDANT QUINZE ANS, UNIQUEMENT POUR LES INFRASTRUCTURES MUNICIPALES EXISTANTES ?</i> .....	7
• <i>POURQUOI LA COALITION VISE-T-ELLE PRIORITAIREMENT LE RENOUVELLEMENT DES INFRASTRUCTURES EXISTANTES ?</i> .....	8
• <i>QUELLE DOIT ÊTRE LA CONTRIBUTION DES DIFFÉRENTS PALIERS DE GOUVERNEMENT À LA RÉOLUTION DE CE PROBLÈME FINANCIER ?</i> .....	8
• <i>POURQUOI LA COALITION PRIORISE-T-ELLE L'EFFORT DE RENOUVELLEMENT DES INFRASTRUCTURES PLUTÔT QUE LE REMBOURSEMENT DE LA DETTE COLLECTIVE ?</i> .....	9
• <i>QUELLE CONTRIBUTION L'AMÉLIORATION DE L'ÉTAT DE FONCTIONNEMENT DES INFRASTRUCTURES EST-IL EN MESURE D'APPORTER À LA SOCIÉTÉ ?</i> .....	9
• <i>QUELLE COORDINATION ASSURER AVEC LES RÉCENTES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN CE DOMAINE ?</i> .....	10
CONCLUSION.....	11
LISTE DES PARTENAIRES DE LA COALITION.....	12
COORDONNÉES DE LA COALITION.....	12

**MÉMOIRE DE LA COALITION POUR LE RENOUVELLEMENT  
DES INFRASTRUCTURES DU QUÉBEC À L'ÉGARD DU PROJET DE LOI 32 :**  
*Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets*

---

**PRÉSENTATION DE LA COALITION**

Créée en août 1999 et présidée par M. Gilles Vaillancourt, maire de la Ville de Laval, la *Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec* regroupe 21 organisations représentant les principaux acteurs de la scène québécoise concernés directement ou indirectement par le renouvellement et la mise à niveau des infrastructures municipales et routières, facteurs importants de notre qualité de vie et de notre productivité.

Par l'intermédiaire des organisations qui la composent, la Coalition parle au nom de millions de Québécois et de Québécoises pour qui le renouvellement des infrastructures est un problème important à régler et qui appelle une intervention rapide et concertée des trois paliers de gouvernement.

Le message de la Coalition se résume à quelques points principaux :

- Un « déficit caché », aussi pernicieux qu'un déficit budgétaire, s'est constitué au fil des ans à l'égard des sommes requises pour le maintien en bon état des nombreuses infrastructures municipales et routières;
- Bien que ce « manque à investir » touche à tous les parcs d'infrastructures et d'équipements, le parc municipal est particulièrement affecté, ainsi qu'en témoigne l'état du réseau routier local et des réseaux souterrains (eau et égout);
- Un effort de long terme (15 ans) atteignant plus d'un milliard de dollars annuellement sera nécessaire pour simplement remettre en état les infrastructures municipales existantes, sans égard au besoin de construction d'infrastructures et d'équipements nouveaux ou de mise aux normes des équipements existants.

**MÉMOIRE DE LA COALITION POUR LE RENOUVELLEMENT  
DES INFRASTRUCTURES DU QUÉBEC À L'ÉGARD DU PROJET DE LOI 32 :  
*Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets***

---

## INTRODUCTION

Faisant suite au dévoilement récent du « Plan québécois des infrastructures », le projet de loi n° 32, *Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets*, est très bien accueilli par les membres de la Coalition. En effet, comment ne pas saluer les efforts du gouvernement du Québec à l'effet d'introduire dans son processus de gestion des éléments pluriannuels de planification ou encore l'intention d'effacer, dans un délai de quinze ans, le déficit d'entretien des différentes infrastructures publiques ? Les membres de la Coalition applaudissent à cette intention et félicitent le gouvernement pour son action éclairée.

La Coalition insiste, notamment, sur la portée plus que symbolique de l'article 1 de ce projet de loi. L'assurance de décréter des travaux relatifs aux infrastructures en misant sur les meilleures pratiques de gestion est devenue une obligation de tout gestionnaire public. La gestion de projet est probablement le secteur d'activité qui peut profiter le plus des informations et des expériences découlant de la réalisation d'autres projets exécutés dans des situations semblables; c'est l'occasion de susciter l'innovation tant en matière de gestion que de procédés industriels et de technologie. De la même façon, l'assurance de procéder à des investissements massifs en misant sur la transparence est également un objectif louable; la reddition de comptes est une nécessité incontournable en matière de gestion publique, et la Coalition approuve cet objectif.

Le chapitre II de ce projet de loi touche aux sujets de préoccupation de la Coalition, qui souhaite faire part de certains commentaires.

**MÉMOIRE DE LA COALITION POUR LE RENOUVELLEMENT  
DES INFRASTRUCTURES DU QUÉBEC À L'ÉGARD DU PROJET DE LOI 32 :**  
*Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets*

---

**QUELQUES ÉLÉMENTS À CLARIFIER**

Quelques questions subsistent à la lecture du projet de loi. Ainsi, on constate un flou autour du caractère pluriannuel de la programmation gouvernementale (article 2). Entend-on par là une période quinquennale, comme semble le suggérer le « *Plan québécois des infrastructures* », ou encore une autre durée non spécifiée ?

L'expérience municipale peut nous aider à réfléchir à cette question. Depuis une trentaine d'années, les municipalités ont l'habitude de préparer et d'adopter annuellement des programmes triennaux d'immobilisations (PTI, prévus à la *Loi sur les cités et villes*, article 473). Le PTI est devenu un outil de planification des travaux d'immobilisations dans toutes les municipalités et, même s'il ne constitue qu'une programmation, il est suffisamment détaillé pour spécifier l'objet, le montant et le mode de financement des dépenses qui excèdent 12 mois.

Nous croyons que ce terme de trois ans constitue un bon compromis entre le besoin de planifier à long terme pour prioriser les actions et les projets, et la flexibilité requise par toute organisation devant des situations qui évoluent (les prix changent, les besoins évoluent, diverses circonstances font en sorte que les projets initiaux doivent être modifiés ou intégrés avec d'autres travaux, etc.). Ce terme de trois ans, sans constituer une norme universelle, permet également à l'industrie de prévoir avec un minimum de certitude un certain rythme d'activités, ce qui est susceptible d'aider à maintenir les prix à des niveaux raisonnables. Dans le domaine des travaux de génie civil, l'incertitude et la précipitation sont de mauvais signaux qui résultent presque inévitablement en un surcoût qui doit être absorbé par les donneurs d'ouvrage.

Un autre élément qui demeure flou après la lecture du projet de loi 32 concerne la question des « normes reconnues », qui devront être identifiées par le Conseil du trésor (article 4). Parle-t-on ici de normes d'ingénierie, de normes comptables ou de normes économiques

**MÉMOIRE DE LA COALITION POUR LE RENOUVELLEMENT  
DES INFRASTRUCTURES DU QUÉBEC À L'ÉGARD DU PROJET DE LOI 32 :**  
*Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets*

---

liées à la durée de vie utile des équipements visés ? Le résultat est susceptible de différer de l'une à l'autre.

Pour sa part, la Coalition estime que le ministère des Affaires municipales et des Régions, en concertation avec les nombreux experts disponibles dans le monde municipal et dans celui de la consultation en génie civil, devrait contribuer à déterminer les normes les plus réalistes en fonction des particularités de notre climat et des conditions spécifiques de réalisation des ouvrages ou structures, afin de soutenir le Conseil du trésor et de tenter de se coller le plus directement possible aux caractéristiques de conception et de production des ouvrages. N'oublions jamais que si notre société s'est retrouvée en situation de déficit d'entretien à l'égard de ce patrimoine collectif, elle le doit en bonne partie au manque de repères fiables quant à la durée de vie de ces ouvrages et équipements, ce qui a affecté notre jugement collectif à l'égard de leur entretien. La Coalition assure le gouvernement de sa plus entière disponibilité à collaborer avec les intervenants qu'il choisira sur ce sujet.

S'il est un élément absent du projet de loi 32 qui mériterait, selon la Coalition, d'y figurer, c'est la constitution d'un fonds dédié au volet municipal des travaux prévus au Plan québécois. Le financement de ce fonds devrait être assuré par une source de revenu qu'il appartiendra au gouvernement et à l'Assemblée nationale d'identifier. Les membres de la Coalition croient en effet que la pérennité des efforts actuellement envisagés serait mieux assurée de cette façon.

**PLUS QU'UN PROJET DE LOI : DES QUESTIONS DE FOND À RAPPELER...**

Au-delà de ces quelques observations et commentaires techniques relatifs au libellé du projet de loi 32, la Coalition juge qu'il est important de rappeler aux membres de la Commission quelques éléments fondamentaux de ce dossier complexe.

**MÉMOIRE DE LA COALITION POUR LE RENOUVELLEMENT  
DES INFRASTRUCTURES DU QUÉBEC À L'ÉGARD DU PROJET DE LOI 32 :**  
*Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets*

---

- *Qu'est-ce qu'un « déficit caché » ?*

La Coalition parle depuis maintenant huit ans de « déficit caché » lorsqu'elle aborde le dossier du renouvellement des infrastructures existantes. Pourquoi utiliser ce terme ? Parce que, dès lors qu'il s'agit d'un équipement ou d'une infrastructure (rue, route, viaduc, aqueduc, égout, garage, atelier, bâtiment, usine, centre de tri, etc.) qui est toujours en usage et sur lequel la société compte pour lui rendre des services, la question de sa conservation en bon état de fonctionnement n'est pas optionnelle. Or, contrairement aux déficits financiers, ce type de déficit n'est pas pris en compte dans les systèmes comptables. Tout au plus peut-on en retrouver la trace, et encore de façon très partielle, en examinant l'évolution de la valeur des actifs publics, si cette valeur a été correctement calculée en fonction du degré de désuétude ou de détérioration de l'équipement en question, processus complexe qui donne lieu à diverses interprétations et qui ne peut que très difficilement s'intégrer dans le débat public.

Sur une autre dimension, la Coalition parle d'un « déficit caché » parce que le sous-investissement chronique concerne des équipements peu visibles, considérés comme « durables » et dont la détérioration ne prend que très lentement un caractère inéluctable. Il est facile de constater que le débat public sur les déficits budgétaires des gouvernements et sur l'ampleur de la dette publique sont plus faciles à mener que celui sur l'état de nos infrastructures.

- *Pourquoi la Coalition parle-t-elle d'un effort de plus d'un milliard de dollars par an pendant quinze ans, uniquement pour les infrastructures municipales existantes ?*

Dès 1999, les travaux de la Coalition avaient permis d'estimer l'effort requis pour renverser la tendance à la détérioration des infrastructures municipales existantes à un peu plus de 1 G\$ par an, pourvu que cet effort soit maintenu sur une période de quinze ans. Ce montant a

**MÉMOIRE DE LA COALITION POUR LE RENOUVELLEMENT  
DES INFRASTRUCTURES DU QUÉBEC À L'ÉGARD DU PROJET DE LOI 32 :**  
*Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets*

---

par la suite été confirmé par diverses sources (Conference Board du Canada<sup>1</sup>, Statistique Canada). En 2007, ce montant devrait toutefois être à nouveau indexé, pour refléter la croissance des coûts dans cette industrie ainsi que la croissance des besoins d'entretien. En fonction des indices retenus, ce coût oscillerait aujourd'hui entre 1,25 G\$ et 1,40 G\$ par année. La Coalition a décidé d'investir des efforts soutenus sur ce point afin de fournir au gouvernement une estimation réaliste des besoins actualisés.

- *Pourquoi la Coalition vise-t-elle prioritairement le renouvellement des infrastructures existantes ?*

La Coalition, sans se désintéresser du développement des nouvelles infrastructures requisés pour répondre à différents besoins, a concentré son action sur le renouvellement des infrastructures municipales existantes. Il ne s'agit nullement d'un jugement de valeur porté par les membres de la Coalition à l'égard du développement d'infrastructures nouvelles; cependant, la Coalition a vu le jour pour alerter les autorités et la population à l'urgence de mettre l'épaule à la roue avant qu'il ne soit trop tard et que le coût de renouvellement de ce qui existe déjà ne grimpe de façon exponentielle.

- *Quelle doit être la contribution des différents paliers de gouvernement à la résolution de ce problème financier ?*

La Coalition a toujours soutenu que l'effort de renouvellement de ces infrastructures devait être supporté par tous les paliers de gouvernement, peu importe qu'une majorité des infrastructures visées soient sous responsabilité directe des municipalités. En effet, ces infrastructures rendent au quotidien des services à toute la société et permettent à tous les secteurs d'activités de fonctionner convenablement. En conséquence, l'action de la Coalition a contribué à faire évoluer la pensée de la population sur cette question : aujourd'hui, ce

---

<sup>1</sup> Dès 2003, le Conference Board du Canada indexait à 18 G\$ en 15 ans les sommes requises pour effacer le déficit global relatif à l'entretien des infrastructures.

**MÉMOIRE DE LA COALITION POUR LE RENOUVELLEMENT  
DES INFRASTRUCTURES DU QUÉBEC À L'ÉGARD DU PROJET DE LOI 32 :**  
*Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets*

---

sont neuf Québécois sur 10 (90 %) qui estiment que l'effort financier requis par la remise en état de ces infrastructures doit être partagé entre les trois paliers publics<sup>2</sup>.

- *Pourquoi la Coalition priorise-t-elle l'effort de renouvellement des infrastructures plutôt que le remboursement de la dette collective ?*

Les membres de la Coalition estiment que la réponse à cette question est maintenant connue : le rythme d'accroissement du « déficit caché » d'entretien de nos infrastructures est beaucoup plus rapide que le coût d'intérêt d'une dette déjà libellée sur les marchés financiers et qui est désormais sous contrôle (et dont la part relative du PIB québécois a désormais commencé à baisser). Qui plus est, les taux d'intérêt se maintiennent à des niveaux parmi les plus bas jamais enregistrés, et les cotes de crédit des partenaires publics se sont améliorées, rendant moins coûteux les emprunts contractés<sup>3</sup>.

En conséquence, il s'avère financièrement plus stratégique pour le gouvernement québécois de consacrer dès maintenant des sommes accrues, stables et prévisibles aux programmes destinés à soutenir l'effort municipal de renouvellement des infrastructures existantes, plutôt que d'accélérer le remboursement de la dette.

- *Quelle contribution l'amélioration de l'état de fonctionnement des infrastructures est-il en mesure d'apporter à la société ?*

Remettre en état les infrastructures municipales existantes n'est pas une fin en soi; c'est un investissement dans l'avenir de la société québécoise.

Pour la Coalition, il importe de considérer les infrastructures comme le principal support à la productivité et à la qualité de vie de la société au complet. Ainsi, des systèmes de production et de distribution d'eau potable en meilleur état permettront de diminuer le nombre des bris,

---

<sup>2</sup> Sondage sur le renouvellement des infrastructures du Québec, Rapport d'analyse, Baromètre recherche Marketing et sondage d'opinion, septembre 2007.

<sup>3</sup> Le gouvernement du Québec a encore vu récemment sa cote de crédit être réévaluée à la hausse (juillet 2007).

**MÉMOIRE DE LA COALITION POUR LE RENOUVELLEMENT  
DES INFRASTRUCTURES DU QUÉBEC À L'ÉGARD DU PROJET DE LOI 32 :**  
*Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets*

---

d'interruptions, etc., et ce tant pour les entreprises que pour les citoyens. Des routes mieux entretenues diminueront les coûts privés déjà supportés par les individus et les compagnies (détérioration accélérée du matériel roulant, consommation accrue d'essence, congestion due à des détours rendus nécessaires par la détérioration des surfaces, pertes de productivité, etc.).

Par ailleurs, un nouvel aspect de la problématique, apparu plus récemment, concerne l'impact des changements climatiques sur l'état des infrastructures. Les changements graduels de conditions atmosphériques (gels et dégels plus fréquents qui affectent les infrastructures souterraines et les assiettes routières; température et débits modifiés de l'eau pour captation dans les usines de filtration, etc.) entraînent des impacts importants sur la durée de vie de plusieurs équipements, ce que ne peuvent absolument pas contrer les municipalités avec leurs seuls moyens. Ce sont des faits de société dont il faut prendre acte, pour ensuite agir en conséquence.

- *Quelle coordination assurer avec les récentes initiatives du gouvernement fédéral en ce domaine ?*

Depuis 1994, divers programmes fédéraux permettent à ce palier de gouvernement de contribuer à l'effort de renouvellement des infrastructures. Cependant, la Coalition a dû, à plusieurs reprises dans le passé, souligner à grands traits auprès du gouvernement fédéral, combien il pouvait être dommageable, étant donné l'objectif poursuivi, de ne pas pérenniser les programmes déjà en place ou encore de ne pas laisser toute la marge de manoeuvre aux provinces et aux municipalités qui connaissent mieux que quiconque les priorités dans ce domaine. Récemment, le gouvernement du Canada a annoncé la mise sur pied du programme « Chantiers Canada », qui doit encadrer une série d'initiatives déjà annoncées ou nouvelles, s'échelonnant jusqu'en 2014. Encore une fois, la Coalition a demandé au gouvernement fédéral d'accélérer les négociations avec le gouvernement du Québec en vue de convenir des conditions de transfert de la totalité de ces sommes et, ainsi, de contribuer efficacement à l'effort collectif entrepris au nom de la population du Québec.

**MÉMOIRE DE LA COALITION POUR LE RENOUVELLEMENT  
DES INFRASTRUCTURES DU QUÉBEC À L'ÉGARD DU PROJET DE LOI 32 :**  
*Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets*

---

## CONCLUSION

Le travail en vue de corriger ce qui était en voie de devenir le principal talon d'Achille de l'économie québécoise – le *déficit caché* de l'état de nos infrastructures – a débuté, à petits pas, au cours des douze dernières années. Graduellement, un constat nouveau a émergé et a été partagé par la population : les infrastructures publiques sont une responsabilité collective et leur bon entretien relève d'une préoccupation partagée entre les trois paliers de gouvernement. C'est sur cette base que ce gigantesque travail s'est mis en branle. Les modalités d'intervention ont évolué également, au gré des programmes mis en place et des ententes conclues entre les paliers de gouvernements.

À l'instar du Premier Ministre du Québec, les membres de la Coalition souhaitent que « [...] demain, ces infrastructures (soient) source de fierté »<sup>4</sup>. Or, les études récentes et l'expertise des membres de la Coalition indiquent que ce travail nécessitera au minimum quinze ans d'efforts. Aussi, tout en félicitant à nouveau le gouvernement du Québec pour son action déterminée, la Coalition attend de ce dernier qu'il confirme au fur et à mesure des prochains exercices budgétaires, la pérennité et l'ampleur des efforts financiers consentis. Elle attend également, de la part de chaque parlementaire, au-delà de toute partisanerie, un appui sincère à ces efforts qui vont dans le sens d'une amélioration notable de la qualité de vie des québécois.

Les 21 organisations membres de la Coalition remercient les membres de la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale de son accueil et du suivi qui sera donné aux commentaires, arguments et suggestions contenus dans ce mémoire.

---

<sup>4</sup> « Des fondations pour réussir », Plan québécois des infrastructures, message du Premier Ministre, 2007.

**MÉMOIRE DE LA COALITION POUR LE RENOUVELLEMENT  
DES INFRASTRUCTURES DU QUÉBEC À L'ÉGARD DU PROJET DE LOI 32 :**  
*Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets*

---

**LISTE DES PARTENAIRES DE LA COALITION**

Union des municipalités du Québec (UMQ)

Fédération québécoise des municipalités (FQM)

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

Association canadienne du ciment

Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGTQ)

Association québécoise des entrepreneurs en égouts aqueducs (AQEEA)

Association nationale des camionneurs artisans inc. (ANCAI)

Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM)

Association des ingénieurs-conseils du Québec (AICQ)

Conseil du patronat du Québec (CPQ)

RÉSEAU Environnement

Association béton Québec (ABQ)

Tubécon

Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ)

Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ)

Association des ingénieurs municipaux du Québec (AIMQ)

Association des ingénieurs-conseils du Canada (AICC)

Association québécoise du transport et des routes (AQTR)

Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU)

Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ)

Société canadienne de génie civil (SCGC).

**COORDONNÉES DE LA COALITION**

La Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec loge au 680, rue Sherbrooke Ouest, bureau 680, Montréal (Québec) H3A 2M7.

On rejoint M<sup>me</sup> Aline Laliberté, secrétaire de la Coalition, en composant le (514) 282-7700, poste 234, ou par courriel : [alaliberte@umq.qc.ca](mailto:alaliberte@umq.qc.ca).

Sur Internet, on rejoint la Coalition au : <http://quebecmunicipal.ca/coalition/mission.asp#>



**Coalition pour  
le renouvellement  
des infrastructures  
du Québec**