

# Programme d'aide financière pour le renouvellement des infrastructures dans les petites municipalités : une réflexion sur les enjeux et la recherche de solutions

Marie-Élaine Desbiens, ing.

Pierre J. Hamel, économiste et sociologue, professeur-chercheur,  
Institut national de la recherche scientifique (INRS-UCS)



Présentation dans le cadre de INFRA 2017

4 au 6 décembre 2017

Palais des Congrès de Montréal





# Plan de la présentation

- Introduction
- Mise en contexte et description de la municipalité étudiée
- Approche utilisée (entretien et modèle de finances publiques – 7 référents))
- Travaux réalisés par la municipalité et supportés par différents programmes d'aide financière (TICQ 2000; PIQM 1.1)
- Expérience de la municipalité à travers la lorgnette du modèle des finances publiques
- Enjeux et pistes de solutions
- Conclusion



# Introduction

- ▶ Depuis longtemps, divers programmes gouvernementaux d'aide au renouvellement des infrastructures municipales.
- ▶ Ces programmes, toujours bienvenus, comportent certaines lacunes
  - ➔ voir le rapport Soberman (2006):
  - ▶ Absence de participation municipale directe
  - ▶ Besoins des petites municipalités peu reconnus
  - ▶ Engagement fédéral à long terme axé sur des plans plutôt que sur des projets
  - ▶ Modalités exigeantes (critères d'admissibilité, reddition de comptes) qui ajoutent au fardeau administratif et engendrent des délais qui coûtent chers



# Mise en contexte et description de la municipalité étudiée

- Les lacunes relevées en 2006 sont-elles encore présentes?
- L'informateur: un représentant d'une petite municipalité avec des projets 2002 et 2008, certains toujours actifs en 2016



# Mise en contexte et description de la municipalité étudiée

- Dans les Laurentides  
moins de 5 000 habitants  
Plusieurs villégiateurs  
un territoire de 60 km<sup>2</sup>  
175 km de voirie  
28 km de réseau d'eau potable répartis en six réseaux distincts.
- Réseau principal, à l'intérieur de son périmètre urbain: 460 immeubles.
- Cinq réseaux autonomes de moindre importance, dans 5 secteurs
- Ces cinq réseaux ont dû être municipalisés dans les années quatre-vingt pour des raisons de santé et de sécurité publiques

# Mise en contexte et description de la municipalité étudiée

La municipalité a une vocation récréative en remplacement d'une économie forestière en moins bonne santé

Réseau principal

R #1

R #2

R #3

R #4

R #5

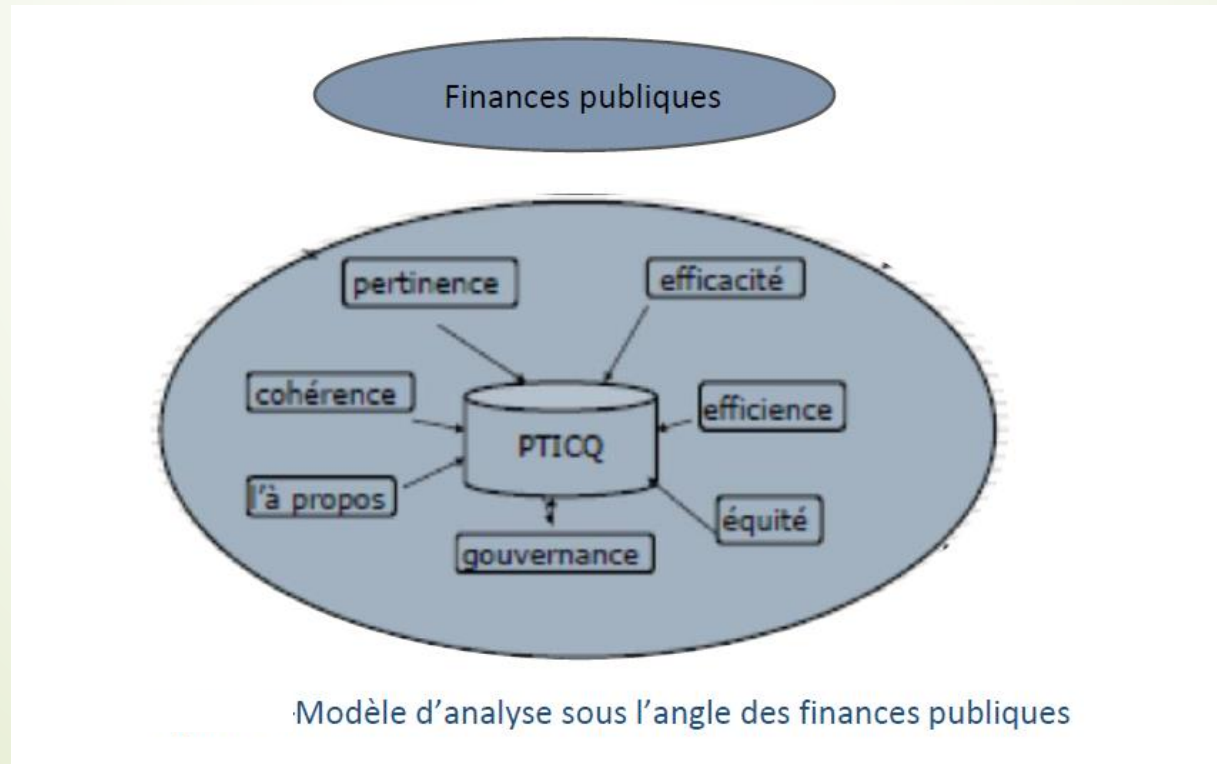
# Mise en contexte et description de la municipalité étudiée

- Impôt forfaitaire annuel de 303\$ pour l'opération et l'entretien des infrastructures d'eau potable appliqué aux immeubles desservis
- S'ajoute un impôt foncier spécifique à chaque secteur pour le financement des infrastructures qui le desservent
- Cet impôt s'ajoute à l'impôt foncier général

Nom du réseau	Nombre de logements desservis	Nombre d'usagers institutionnels et commerciaux	Protection incendie	Taux d'impôt foncier « aqueduc » 2016 (\$/100\$)
Principal	467	40	Oui	0,1720
R#1	23	-	Non	0,1486
R#2	31	-	Non	0,3929
R#3	114	1	Non	0,0559
R#4	28	-	Non	0,2021
R#5	53	-	Non	0,1832
Total	716	41		

# Approche utilisée

- Un entretien semi-dirigé avec le directeur général de la municipalité
- Structuré à partir des sept référents du modèle des finances publiques retenu par Carrier (2011) dans son analyse du programme TICQ 1993-1997.





# Définitions utiles (Carrier, 2011; Lemelin et Hamel, 2000)

Référent	Définition	Référent	Définition
Pertinence	Déterminer dans quelle mesure les objectifs d'un programme sont en lien avec les besoins à combler.	Efficacité	La prédisposition du Programme à produire les résultats attendus. L'efficacité se reporte plus spécifiquement à l'atteinte des objectifs du programme (réduction du déficit d'entretien des infrastructures, nombre d'emplois créés...
Cohérence	Déterminer comment les principaux éléments d'un programme, c'est-à-dire les objectifs, les moyens et les acteurs, s'unissent les uns aux autres pour constituer un seul et même outil au service des objectifs.	Efficienc	Est-ce que les investissements réalisés grâce au programme ont permis de conserver ou d'augmenter la quantité et la qualité des services municipaux touchés par les travaux ? Aurait-on pu faire plus ?
À propos	La capacité d'un programme de se conformer aux contraintes externes; pour rendre le programme prioritaire, il faut que chacun des niveaux de gouvernement y trouve son compte.	Équité	C'est la notion d'impartialité qui prédomine : aucun parti pris dans le processus de confection du programme, les paramètres ne sont pas conçus pour qu'un groupe soit favorisé au détriment des autres. Équité verticale : répartition d'un niveau politique à un autre Équité horizontale : répartition sur le même palier, entre les municipalités
	Un programme doit avoir l'effet souhaité, être appliqué avec bonheur (facilement, à bon compte et sans effet pervers).	Gouvernance	C'est à la fois sur le plan politique et administratif. Est-ce que les efforts requis par chacune des instances politiques, par les fonctionnaires des ministères ont été faits pour assurer que le programme se déroule comme prévu. Est-ce que les instances de vérifications étaient adéquates

# Travaux réalisés par la municipalité

Titre du projet	Programme de financement	Aide financière		Période de réalisation des travaux
		Montant	Pourcentage	
Raccordement du réseau d'aqueduc Principal	TICQ 2000	159 642 \$	50 %	2002
Amélioration de la qualité de l'eau potable du réseau #5	PIQM 1.1	185 000 \$	50 %	De 2005 à 2007
Amélioration de la qualité de l'eau potable du réseau #2	PIQM 1.1	115 000 \$	50 %	De 2005 à 2007
Amélioration de la qualité de l'eau potable du réseau #4	PIQM 1.1	91 500 \$	50 %	De 2005 à 2007
Amélioration de la qualité de l'eau potable du réseau #1	PIQM 1.1	90 000 \$	50 %	De 2005 à 2007
Mise en place d'équipements pour le traitement de l'eau potable, réseau Principal	TICQ 2000	921 620 \$	50 %	De 2005 à 2008



# Expérience de la municipalité à travers la lorgnette du modèle des finances publiques

## **Pertinence**

Les programmes ont répondu aux besoins.

Mais les critères d'admissibilité restrictifs ont obligé la municipalité à « tricoter » pour trouver un programme qui correspondait à sa situation.

Est-ce qu'il n'y aurait pas eu des solutions plus économiques à long terme mais pas considérées parce que non admissibles aux subventions.

*« On ne va pas très loin et on ne regarde pas les coûts à long terme.*

*S'il y a quelque chose que j'ai à remarquer de tous ces programmes d'infrastructures-là, c'est quand bien même qu'on arrive avec des solutions qui à long terme seraient plus avantageuses, on va nous dire : c'est pas dans le programme. »*



# Expérience de la municipalité à travers la lorgnette du modèle des finances publiques

## **Cohérence**

Les programmes sont cohérents par rapport aux objectifs

Perte d'autonomie face aux exigences de planification qui sont imposées par le MAMOT:

signes de resserrement des contrôles:

l'obligation de produire une nouvelle version du plan d'intervention  
ou encore de réaliser un plan d'intervention en infrastructures routières locales (PIIRL)  
au niveau de la MRC

*« il y a un resserrement des contrôles. Les municipalités perdent, année après année, leur juridiction, enfin, on conserve la juridiction mais on a plus de pouvoir [...] les municipalités reçoivent beaucoup de responsabilités mais pas nécessairement l'argent qui va avec la responsabilité [...] avec beaucoup d'encadrement »*



# Expérience de la municipalité à travers la lorgnette du modèle des finances publiques

## À propos

Les règles différentes obligent les municipalités à identifier et jumeler les différents programmes aux différents projets.

Il y aurait un avantage à ce qu'il n'y ait qu'un seul programme pour lequel il y aurait les mêmes critères d'admissibilité.

Par ailleurs, certaines règles d'admissibilité sont modifiées en cours de programme, comme l'apparition d'un nouvel indice, et entraînent parfois la disqualification de la municipalité, surtout si les critères visent la richesse de la municipalité.

*« il y a toujours une nouvelle affaire qui apparaît [...] je viens de me faire refuser à un programme de subvention parce qu'ils ont établi un nouvel indice de, un indice qui existe depuis le mois de mai. Ça s'appelle l'indice des charges nettes par 100\$ de RFU [...] il faut qu'on soit au chiffre magique de 80 pis là on est à 73. Mais ils n'expliquent pas comment il est calculé. J'ai mis quelqu'un là-dessus »*



# Expérience de la municipalité à travers la lorgnette du modèle des finances publiques

## **Efficacité**

Dans cette municipalité, il y a des réseaux d'eau potable mais de pas de réseaux d'égouts.

Les besoins sont importants pour les infrastructures d'eau et c'est principalement sur ces dernières que la municipalité devra investir dans le futur.

Le directeur général résume ainsi la planification des travaux futurs :

*« ici, on est condamné à faire de l'aqueduc pendant les prochains 20 ans » !*



# Expérience de la municipalité à travers la lorgnette du modèle des finances publiques

## **Efficienne**

Pas de difficulté à rencontrer les exigences de seuil d'investissements pour avoir accès aux subventions.

mais c'est un irritant supplémentaire car cela augmente les redevances de comptes.

Encombrement : beaucoup de municipalités avec leurs travaux en même temps  
cela fait augmenter les coûts.

Les dates de fin de programme correspondent à la fin de l'année des gouvernements (31 mars) alors les municipalités doivent finir les travaux avant l'hiver pour que les dépenses soient admissibles.

*« dans tous ces projets-là, c'est toujours aligné sur l'année fiscale du gouvernement, donc le mois de mars. Fait que là vous êtes rendus le 1<sup>er</sup> novembre pis là vous savez que ici, rendu au, dans les meilleures années, le 8 décembre c'est fini. Mais vous avez jusqu'au 31 mars et vous vous retrouvez dans la première semaine de novembre à faire de l'asphalte. J'ai vu un dossier dans une autre municipalité où ils ont passé la gratte et ils ont fait de l'asphalte ce matin-là »*



# Expérience de la municipalité à travers la lorgnette du modèle des finances publiques

## Équité

Manque de ressources, manque d'expertise

il n'y a pas de service d'ingénierie qui prépare des projets qui seront prêts à soumettre dès qu'un nouveau programme est annoncé.

Plus de temps nécessaire pour préparer des règlements d'emprunt pour les honoraires professionnels, pour les travaux.

Longs délais d'approbation

Fonds des programmes épuisés lorsque la municipalité est enfin prête.

- Malgré les mesures que les programmes québécois accordent aux petites villes, le directeur général se demande parfois si les exigences envers les petites villes sont les mêmes que pour les grandes villes comme Montréal ou Québec.





# Expérience de la municipalité à travers la lorgnette du modèle des finances publiques

## **Gouvernance**

Ce que le directeur général a observé sur les programmes qui impliquent les deux paliers de gouvernement fédéral et provincial,

c'est qu'il peut s'écouler des années entre le moment où le programme est annoncé et le moment où les ententes sont signées.

Et il arrive qu'il n'y ait plus assez de temps pour réaliser les travaux entre le moment où un projet est sur la table et la date limite pour finaliser les travaux.

À un autre niveau de gouvernance,

la municipalité est confrontée à des divergences techniques entre les ingénieurs qu'elle a mandatés pour concevoir les infrastructures d'approvisionnement en eau d'un secteur et les ingénieurs du ministère.

Cela signifie des coûts supplémentaires pour la municipalité

car une partie des travaux ne sera pas reconnue admissible.



# Expérience de la municipalité à travers la lorgnette du modèle des finances publiques

## Gouvernance

*« on fait affaires avec des professionnels pourquoi il y a toujours du second et du third guessing sur ce que nos ingénieurs ont fait, après tout ils sont responsables, ils ont une signature et une étampe [...] si je vais avec leur solution [celle du ministère] pis le dimanche après-midi à trois heures il n'y a plus d'eau, c'est pas eux autres qui vont recevoir l'appel et qui vont être en train de transporter de l'eau avec des camions citernes pour desservir ce secteur-là »*

D'un autre côté, le directeur général est conscient qu'il peut être nécessaire de questionner les solutions proposées par les ingénieurs des firmes privées,

et que c'est justement le rôle des fonctionnaires du ministère de contrôler et de questionner.

D'ailleurs la municipalité profite elle-même de ce deuxième avis fourni par son ingénieur des travaux publics dans certains dossiers.



# Enjeux

## ► DÉLAIS

- Temps écoulé entre l'annonce d'un programme et la signature des ententes entre les gouvernements supérieurs, c'est autant de temps en moins pour déposer des demandes et réaliser des projets
- Les approbations de projets qui arrivent tardivement par rapport aux dates de fin de programme
- Le temps requis pour préparer et faire approuver les règlements d'emprunt
- Le déphasage entre la fin d'exercice des municipalités (31 décembre) et celle des gouvernements supérieurs (31 mars)
- Le temps court pour réaliser les projets durant la durée du programme fait que les projets des municipalités sont tous réalisés en même temps avec comme conséquences :
  - Des coûts de travaux plus élevés (loi de l'offre et de la demande)
  - Des travaux réalisés en fin de saison
  - Un risque d'avoir des infrastructures de moins bonne qualité



# Enjeux

## ➤ **MANQUE DE COMPÉTENCES A L'INTERNE**

- Obligation de faire affaires avec des firmes externes
- Pas de personnel pour discuter des solutions proposées par les firmes externes
- Pas en mesure de participer aux débats entre experts (consultants vs experts du ministère)
- Pas possible de développer des solutions dans une vision à long terme, d'avoir de la continuité
- Difficile de développer la « mémoire corporative » sur les infrastructures car l'information et la connaissance n'est pas transférée à la municipalité (faute de personnel ou de système pour la recevoir, la gérer)



# Enjeux

## ► DIVERSITÉ DES RÈGLES ET DES PROGRAMMES

- Chaque programme a des critères d'accès différents
  - Cela complexifie la reddition de comptes, d'un programme à l'autre
  - Cela fait varier l'admissibilité d'une même municipalité : un critère rend la municipalité admissible, un autre critère la disqualifie
- Les objectifs des programmes ne correspondent pas nécessairement aux besoins des petites municipalités
- Les programmes visent à « encourager » les municipalités à adopter des démarches rationnelles
- Les municipalités interprètent l'encadrement des programmes comme de la méfiance envers la pertinence des choix d'intervention des gestionnaires municipaux
- Les municipalités se voient obligées de « suivre la recette »
- Les programmes favorisent les solutions qui montrent des impacts à court terme. Ce n'est pas nécessairement la meilleure approche à long terme.



# Pistes de solutions

- **SERVICE DE GÉNIE CONSEIL OFFERT PAR LA MRC**
  - Permet d'avoir de la continuité, de conserver la connaissance
  - Peut servir à l'apprentissage par les pairs (communautés de pratique)
- **AUGMENTATION DU SEUIL POUR LES CONTRATS DE GRÉ À GRÉ**
  - Plus de continuité, plus de souplesse, plus de transparence
- **DÉVELOPPER DES « PERMIS À POINTS » POUR LES FIRMES EXTERNES**
  - Basé sur la confiance dans l'expertise et l'intégrité des intervenants
  - Perte de points pour les firmes externes qui démontrent des mauvaises pratiques
  - Plus de contrôles pour les projets des firmes fautives
  - Publiciser les mauvais élèves



# Pistes de solutions

## ➤ **RESPONSABILISER LES MUNICIPALITÉS**

- Présenter clairement les objectifs gouvernementaux et être ouvert aux solutions innovantes
- Encourager les solutions qui s'inscrivent dans une vision à long terme
- Être ouvert à différents modèles de prise de décision

## ➤ **POURSUIVRE LES INITIATIVES DE PROMOTION ET D'IMPLANTATION DE LA GESTION DES ACTIFS**

- Encourager les municipalités de toutes tailles à développer leurs connaissances des principes de la gestion des actifs
- Supporter financièrement la mise en place personnalisée de la gestion des actifs au niveau corporatif (analyses sur le cycle de vie, évaluation des options d'intervention basées sur le risque et la minimisation des coûts sur le cycle de vie, ...)



# Conclusion

- Nous avons analysé l'expérience d'une petite municipalité avec les programmes d'aide des gouvernements supérieurs.
- Les enjeux auxquels elle fait face ont été soulevés dans plusieurs études et rapports ayant analysés les différents programmes gouvernementaux (TICQ, ...)
- Ce ne sont donc pas des « récriminations » isolées
- L'analyse que nous venons de faire nous amène à nous demander si nous sommes prêts à nous engager dans une approche basée sur la confiance pour la gestion de l'aide financière aux municipalités ?
- Surtout que le gouvernement nous assure, avec la Loi 122, qu'il reconnaît que « les municipalités sont des gouvernements de proximité et [s'engage] à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs »





MERCI !

Des questions ?