



Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

## CHAPITRE 16

# **Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec et activité Infrastructures Québec**

Étude conduite auprès  
du ministère des Affaires municipales

## Table des matières

Faits saillants	16.1
Vue d'ensemble	16.8
Objectifs et portée de notre vérification	16.15
Résultats de notre vérification	
Seuil minimal d'immobilisations	
Détermination du seuil	16.17
Révision du seuil	16.24
Projets d'investissement	16.27
Règles et normes	16.28
Critères d'appréciation	16.29
Grands projets à incidence urbaine	16.33
Zone urbanisée	16.34
Fonds de 50 millions de dollars du volet II	16.35
Réallocation d'enveloppes	16.38
Documentation versée aux dossiers d'analyse	16.41
Vérification des réclamations	16.48
<i>Commentaires du Ministère</i>	16.55

## Faits saillants

**16.1** Le programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec (PTICQ) résulte d'une entente signée par les gouvernements fédéral et provincial en vue d'aider à la réalisation de travaux d'une valeur totale de 1,575 milliard de dollars. Ce programme vise notamment à créer rapidement des emplois ainsi qu'à renouveler et à améliorer les infrastructures des municipalités. Le gouvernement du Québec a également approuvé une enveloppe additionnelle de 88 millions, dans le cadre de l'activité Infrastructures Québec, pour la réalisation d'autres travaux du même genre que ceux qui ont été approuvés en vertu du PTICQ.

**16.2** Notre vérification avait pour but de nous assurer du respect des dispositions de l'entente Canada-Québec ainsi que des règles et des normes approuvées par le Conseil du trésor relatives au PTICQ ou à l'activité Infrastructures Québec. De plus, nous avons examiné si la vérification des réclamations était efficace.

**16.3** En déterminant le seuil minimal annuel d'immobilisations en travaux de génie (désormais, le seuil) qu'une municipalité doit atteindre avant de pouvoir bénéficier d'une aide financière en vertu du PTICQ, le Ministère n'a pas respecté toutes les exigences prévues à l'entente. D'une part, il a exclu du calcul du seuil les immobilisations relatives au traitement des eaux et, d'autre part, il n'a pas déduit les subventions gouvernementales du coût des immobilisations en travaux de génie. Ainsi, certaines municipalités ont pu être désavantagées ou avantagées puisqu'elles ont plus ou moins d'investissements à faire avant d'avoir droit à une aide financière en vertu du PTICQ.

**16.4** Lorsqu'une municipalité considère que son seuil est trop élevé, elle peut demander une révision. Les justifications des révisions à la baisse, accordées par le ministre, et les modalités de calcul du seuil révisé ne sont pas toujours versées aux dossiers. À notre avis, en leur absence, le principe de la transparence n'est pas respecté. L'octroi d'un pouvoir discrétionnaire ne devrait pas dispenser un titulaire de charge publique, en l'occurrence un ministre, de motiver et d'appuyer ses décisions, et ce, pour que d'autres personnes puissent juger si les décisions ont été prises en toute objectivité et impartialité.

**16.5** Pour permettre l'évaluation des projets qui sont soumis dans le cadre du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec, le Ministère a défini des règles et des normes qu'il a fait approuver par le Conseil du trésor. Cependant, certaines d'entre elles n'ont pas été suffisamment précisées pour encadrer convenablement la prise de décisions. Il est donc difficile, au moment de l'analyse des projets, d'évaluer s'ils atteignent les objectifs du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec. Le manque de précision peut également avantager ou désavantager certains requérants.

**16.6** Dans les dossiers que nous avons examinés, les décisions relatives à l'acceptation des projets du volet IV du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec ne sont pas toujours suffisamment appuyées pour démontrer qu'ils permettent l'atteinte des objectifs poursuivis. Ainsi, des municipalités ou des organismes ont pu être avantagés par l'acceptation de leurs projets. De plus, à défaut de justifications suffisantes, le principe de la transparence n'est pas respecté.

**16.7** Afin de s'assurer que les subventions correspondent à des coûts admissibles, le Ministère vérifie chaque réclamation, soit par une intervention sur place, soit par un travail d'examen et de compilation au Ministère. Toutefois, bien que la stratégie de vérification des réclamations nous semble appropriée, son application présente des carences, principalement quant au choix des projets à vérifier sur place et quant au travail d'examen et de compilation, ce qui peut amener le Ministère à verser des subventions pour des coûts non admissibles.

## Vue d'ensemble

**16.8** Le programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec (PTICQ) résulte d'une entente signée par les gouvernements fédéral et provincial et vise notamment à créer rapidement et efficacement des emplois ainsi qu'à renouveler et à améliorer les infrastructures municipales. Le PTICQ a débuté le 7 février 1994 et devrait prendre fin le 31 mars 1997. Sa mise en œuvre devrait donner lieu à la réalisation de travaux d'une valeur totale de 1,575 milliard de dollars. Le ministre des Affaires municipales est responsable de la gestion de ce programme.

**16.9** Le PTICQ comporte quatre volets :

- Volet I : réfection, agrandissement et construction d'infrastructures pour les municipalités de 5 000 habitants ou plus (960 millions de dollars) ;
- Volet II : mêmes types de travaux que le volet I mais pour les municipalités de moins de 5 000 habitants (290 millions) ;
- Volet III : expérimentation de nouvelles technologies (25 millions) ;
- Volet IV : grands projets à incidence urbaine (300 millions).

**16.10** Le PTICQ entraîne une participation financière égale des gouvernements fédéral et provincial ainsi que de la municipalité ou de l'organisme qui soumet les projets pour ce qui est des volets I, II et III. Quant au volet IV, l'aide gouvernementale varie d'un projet à l'autre et peut atteindre 100 p. cent des coûts admissibles.

**16.11** Concernant les volets I et II, l'enveloppe monétaire disponible est répartie entre les municipalités selon un calcul basé sur la population. Quant aux volets III et IV, l'enveloppe est plutôt attribuée en fonction de la nature des projets présentés.

Des travaux d'une valeur totale de 1,575 milliard de dollars sont prévus.

**16.12** Pour être admissibles au PTICQ, les travaux doivent être nécessaires à la collectivité et avoir une incidence déterminante sur l'emploi. En outre, les volets I et II ne concernent que des travaux qui s'ajoutent aux investissements d'immobilisations en travaux de génie qu'effectuent habituellement les municipalités.

**16.13** Le gouvernement du Québec a également approuvé une enveloppe additionnelle de 88 millions de dollars pour la mise en place de l'activité Infrastructures Québec. Ce budget est réservé à d'autres travaux d'infrastructure que ceux qui ont été approuvés en vertu du PTICQ. Ainsi, plusieurs projets qui n'avaient pas pu être retenus pour des raisons budgétaires dans le cadre du volet IV ont été autorisés grâce à cette enveloppe. Le pourcentage de l'aide financière octroyée peut différer d'un projet à l'autre et atteindre, dans certains cas, 100 p. cent des coûts admissibles.

**16.14** En décembre 1995, 2 356 projets avaient été autorisés pour des coûts maximums admissibles au PTICQ s'élevant à 1,5 milliard de dollars et pour lesquels le Ministère prévoit verser des subventions d'environ un milliard de dollars, incluant la participation fédérale. Dans le cadre de l'activité Infrastructures Québec, 65 projets avaient obtenu l'accord des autorités pour des coûts maximums admissibles de 190 millions de dollars dont le Ministère assumera environ 82 millions.

## Objectifs et portée de notre vérification

**16.15** Notre vérification avait pour but de nous assurer du respect des dispositions de l'entente Canada-Québec ainsi que des règles et des normes, approuvées par le Conseil du trésor, relatives au PTICQ ou à l'activité Infrastructures Québec. Les éléments examinés concernent la détermination du seuil minimal annuel d'immobilisations en travaux de génie que doit consentir chaque municipalité et les décisions relatives au refus ou à l'acceptation des projets. De plus, nous avons examiné si la vérification des réclamations était efficace.

**16.16** Nos travaux ont pris fin en décembre 1995.

**16.18** Pour aider à comprendre cette notion de seuil, examinons le cas théorique d'une municipalité de 30 000 habitants (encadré au bas de cette page).

## Résultats de notre vérification

### Seuil minimal d'immobilisations

#### Détermination du seuil

**16.17** Les volets I et II du PTICQ comportent une particularité quant aux modalités d'attribution de l'aide

financière, et ce, dans le but notamment d'assurer la création de nouveaux emplois. En effet, une municipalité peut bénéficier d'une aide financière gouvernementale pour la réalisation de travaux admissibles pour autant qu'ils constituent chaque année un investissement additionnel à son seuil minimal annuel d'immobilisations en travaux de génie (le seuil). Selon l'entente Canada-Québec, le seuil doit correspondre à la moyenne des immobilisations en travaux de génie réalisées par la municipalité en 1991 et 1992, desquelles sont déduites les subventions gouvernementales y afférentes. L'entente prévoit également que le seuil ne peut excéder la moyenne des immobilisations en travaux de génie effectuées par les municipalités de taille comparable. Le Ministère a établi que le seuil pour les 1 444 municipalités du Québec totalise 617 millions de dollars.

Le Ministère  
n'a pas respecté  
toutes les  
exigences  
prévues  
par l'entente  
Canada-Québec.

**16.19** En déterminant le seuil, le Ministère n'a pas respecté toutes les exigences prévues par l'entente Canada-Québec.

**16.20** D'une part, il a exclu du calcul du seuil les immobilisations relatives au traitement des eaux (a), bien que l'entente n'en fasse pas mention. Par ailleurs, les règles et les normes qui encadrent le

PTICQ, approuvées par le Conseil du trésor du Québec, reconnaissent cette pratique. Toutefois, en mai 1994, ces règles et ces normes ont été modifiées pour permettre que ces immobilisations soient reconnues pour l'atteinte du seuil. Ainsi, le Ministère rejette les immobilisations afférentes au traitement des eaux quand il s'agit d'établir le seuil (a), mais il les considère comme admissibles au moment de la détermination de l'aide à accorder (e) alors que l'entente ne fait aucune distinction à cet égard. Par conséquent, les municipalités qui ont mené des travaux de génie en traitement des eaux au cours des deux années de référence ont pu être avantagées par une réduction de leur seuil. Nous avons estimé à plus de 5 millions de dollars la réduction annuelle totale du seuil à cet égard, ce qui modifie également à la baisse la possibilité de création d'emplois.

a.	Dépenses moyennes des immobilisations en travaux de génie réalisées par la municipalité en 1991 et 1992, incluant celles qui se rapportent au traitement des eaux	3 000 000 \$
b.	Subventions gouvernementales moyennes afférentes à ces immobilisations	(600 000) \$
c.	Seuil de la municipalité (Correspondant à 80 \$ par habitant, lequel n'excède pas la moyenne des immobilisations en travaux de génie effectuées par les municipalités de taille comparable, soit 125 \$ par habitant)	2 400 000 \$
d.	Enveloppe autorisée en vertu du volet I (Coût total des travaux pouvant être reconnus admissibles pour toute la durée du programme, selon l'entente, soit 172 \$ multiplié par 30 000 habitants)	5 160 000 \$
e.	Aide financière (2/3 x 5 160 000 \$) (Dans la mesure où la municipalité a réalisé des travaux d'au moins 7 560 000 \$, dont 2 400 000 \$ pour l'accomplissement du seuil et 5 160 000 \$ à titre d'investissement additionnel)	3 440 000 \$

**16.21** D'autre part, le Ministère n'a pas déduit les subventions gouvernementales du coût des immobilisations en travaux de génie (b). Même si ce procédé respecte les règles et normes approuvées par le Conseil du trésor, il va à l'encontre de l'entente. De leur côté, les municipalités ne pouvaient déceler cette situation sans reconstituer elles-mêmes le montant de leur seuil, établi par le Ministère. C'est pourquoi certaines des municipalités qui avaient reçu des subventions en 1991 et en 1992 ont dû présenter une demande de révision pour que leur seuil soit abaissé en conséquence. Le Ministère a ainsi réduit le seuil d'une quinzaine de municipalités, mais il en a pénalisé d'autres, compte tenu des modalités prévues à l'entente, en leur refusant la diminution demandée. Les autres municipalités subventionnées au cours des années de référence qui n'ont pas demandé la révision de leur seuil ont donc pu être désavantagées.

**16.22** Bien que nous n'ayons pas pu évaluer avec précision le nombre de municipalités et les montants en cause, nous avons estimé qu'environ 400 autres municipalités ont bénéficié de subventions relatives à des immobilisations faites en 1991 et en 1992. Toutefois, nous n'avons pas pu établir la proportion de ces subventions qui ne s'appliquaient qu'à des travaux de génie.

**16.23** Selon le Ministère, il était difficile de déterminer, à partir des rapports financiers, le montant des subventions qui ne concernait que les immobilisations en travaux de génie, y compris celles qui se rapportent au traitement des eaux. Nous constatons cependant qu'il n'a pris aucun autre moyen pour tenter d'obtenir cette information pour l'ensemble des municipalités.

### Révision du seuil

**16.24** Lorsqu'une municipalité considère que son seuil est trop élevé, elle peut demander une révision. Le ministre peut accorder des réductions de seuil pour tenir compte de circonstances particulières

invoquées par les municipalités. Jusqu'à présent, ces demandes reposent principalement sur l'une des raisons suivantes : la municipalité a réalisé des travaux de génie d'une ampleur exceptionnelle au cours des années de référence, les subventions gouvernementales et les contributions de promoteurs n'ont pas été déduites du coût des travaux de génie, l'imputation comptable de certaines dépenses dans le rapport financier annuel n'est pas exacte ou la municipalité connaît une situation financière particulièrement difficile.

**16.25** Près de 10 p. cent des municipalités ont présenté une demande de révision de leur seuil. En effet, jusqu'au 29 novembre 1995, 136 demandes de révision ont été reçues et, pour lesquelles, le ministre a accordé des réductions de seuil pour un total de 66 millions de dollars à 88 municipalités.

**16.26** Les justifications des révisions à la baisse accordées par le ministre et les modalités de calcul du seuil révisé ne sont pas toujours versées aux dossiers. À notre avis, en leur absence, le principe de la transparence n'est pas respecté. L'octroi d'un pouvoir discrétionnaire ne devrait pas dispenser un titulaire de charge publique, en l'occurrence un ministre, de motiver et d'appuyer ses décisions, et ce, pour que d'autres personnes puissent juger si les décisions ont été prises en toute objectivité et impartialité.

## Projets d'investissement

**16.27** Comme le prévoit l'entente, la responsabilité de la gestion du PTICQ revient au ministre des Affaires municipales. Toutefois, le Conseil des ministres a décidé de confier la gestion du volet IV et de l'activité Infrastructures Québec à un comité formé du ministre des Affaires municipales, du président du Conseil du trésor, du ministre des Finances et, au besoin, d'autres ministres. Ce comité soumet les projets qu'il a étudiés au Conseil des ministres pour approbation.

## Règles et normes

**16.28** Pour permettre l'évaluation des projets qui sont soumis dans le cadre du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec, le Ministère a défini des règles et des normes qu'il a fait approuver par le Conseil du trésor. Cependant, certaines d'entre elles n'ont pas été suffisamment précisées pour encadrer convenablement les décisions à prendre. Comme cette réglementation est sujette à interprétation, il est difficile, au moment de l'analyse des projets, d'évaluer s'ils atteignent les objectifs du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec et, par conséquent, s'ils sont nécessaires à la collectivité et s'ils ont une incidence déterminante sur l'emploi. Ce manque de précision peut également avantager ou désavantager certains requérants.

Certaines règles et normes ne sont pas suffisamment précises.

### Critères d'appréciation

**16.29** Les règles et les normes prévoient que le Ministère tiendra compte de 12 critères d'appréciation pour la sélection des projets de tous les volets du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec. Cependant, le Ministère n'a pas précisé certains d'entre eux de sorte qu'ils peuvent difficilement être utilisés, lorsqu'ils sont applicables, pour orienter les décisions relatives aux projets soumis.

**16.30** En ce qui concerne les critères se rapportant à la population concernée et à l'incidence sur la création d'emplois, ils auraient dû être précisés. Par exemple, le Ministère aurait pu fixer un pourcentage minimum de la population susceptible de bénéficier d'un projet et quantifier le nombre d'emplois à créer à court et à long terme.

**16.31** Un autre de ces critères porte sur la contribution financière accordée dans le passé par le gouvernement pour la mise en place d'infrastructures, mais le Ministère n'a pas précisé si un requérant aurait ou non avantage à en avoir déjà obtenu une.

**16.32** Quant au critère relatif à l'importance des investissements passés de la municipalité en matière de réfection d'infrastructures, le Ministère n'a pas défini d'exigences minimales et n'a pas non plus déterminé quelles années devaient être prises en compte.

### Grands projets à incidence urbaine

**16.33** Les règles et les normes concernant l'évaluation des projets du volet IV et de l'activité Infrastructures Québec portent essentiellement sur la notion de grands projets à incidence urbaine et sur les 12 critères d'appréciation. Le Ministère n'ayant pas défini cette notion, pour ainsi dire tous les projets pouvaient être jugés admissibles.

### Zone urbanisée

**16.34** Les règles et les normes du PTICQ stipulent, pour les volets I et II, que les travaux visant le développement de nouveaux secteurs, au-delà de la zone déjà urbanisée, ne sont pas admissibles. Cependant, le Ministère n'a pas précisé ce qu'il entend par « zone déjà urbanisée » de sorte que cette notion peut être considérée dans une perspective locale ou supramunicipale et, selon le point de vue choisi, un projet peut être refusé ou accepté.

### Fonds de 50 millions de dollars du volet II

**16.35** L'enveloppe du volet II est notamment constituée d'un fonds de 50 millions de dollars destiné aux municipalités qui requièrent un soutien financier particulier en raison d'une richesse foncière insuffisante, d'un contexte fiscal difficile ou de toute autre condition qui pourrait être soumise à l'attention du ministre. Toutefois, le Ministère n'a pas défini de règles quant à l'établissement de l'aide à octroyer. De plus, les montants accordés aux municipalités admissibles ne sont pas toujours justifiés ni conséquents par rapport à l'analyse financière versée au dossier.

**16.36** Par exemple, pour la réfection d'une route, une municipalité a reçu une aide de ce genre en raison d'un important rayonnement régional, la population desservie étant largement supérieure au nombre des usagers de la municipalité. Dans ce cas, le Ministère a accordé à cette municipalité, considérée comme étant en bonne situation financière, une subvention correspondant à 93 p. cent du coût du projet totalisant 802 000 dollars, sans justifier le pourcentage de l'aide accordée.

**16.37** Dans un autre cas, une municipalité a demandé une subvention de 482 000 dollars pour la construction d'un réseau d'égout, alléguant un contexte fiscal difficile. Le Ministère lui a accordé une aide de 241 000 dollars, soit 50 p. cent du montant demandé. Cependant, l'analyse révèle que la situation financière de la municipalité en question lui permettait d'assumer la totalité de la dépense, puisque son taux d'endettement aurait tout de même été inférieur à 3 p. cent alors que le niveau critique, établi par le Ministère, est de 6 p. cent pour cette catégorie de municipalités.

### Réallocation d'enveloppes

**16.38** Les enveloppes des volets I et II ont d'abord été réparties entre les municipalités sur la base d'une certaine somme par habitant. Comme il était prévisible que certaines municipalités n'utiliseraient pas leur enveloppe, en tout ou en partie, les règles et les normes du PTICQ stipulent que le montant déterminé par habitant de certaines municipalités peut être augmenté à même les sommes qui n'auront pas été octroyées, en tenant compte des critères d'appréciation des projets.

**16.39** En décembre 1995, ces sommes non attribuées étaient d'environ 16 millions de dollars, auxquelles il faudra ajouter le montant des enveloppes des municipalités qui n'auront pas présenté de demandes d'aide avant la date limite, soit le 31 mars 1996.

**16.40** Nous avons constaté que le Ministère a augmenté dans certains cas le montant octroyé par habitant pour permettre la réalisation de projets, et ce, sans avoir établi de critères de réallocation pour justifier ses choix parmi l'ensemble des municipalités et des projets possibles. Ainsi, des municipalités ont bénéficié d'une enveloppe additionnelle qui a même atteint 3 millions de dollars pour certaines d'entre elles.

Les décisions  
relatives à  
l'admissibilité  
ne sont pas  
toujours  
suffisamment  
appuyées.

### Documentation versée aux dossiers d'analyse

**16.41** Dans les dossiers que nous avons examinés, les décisions relatives à l'acceptation des projets du volet IV et de l'activité Infrastructures Québec ne sont pas toujours suffisamment appuyées pour démontrer qu'ils permettent d'atteindre les objectifs poursuivis. Ainsi, des municipalités ou

organismes ont pu être avantagés par l'acceptation de leurs projets. De plus, à défaut de justifications suffisantes, le principe de la transparence n'est pas respecté.

**16.42** Le projet de construction d'un système de traitement des eaux usées d'une municipalité a d'abord été accepté dans le cadre du volet IV, pour être ensuite refusé parce qu'il était jugé non structurant et qu'il ne créait pas d'emplois à long terme. Puis, sans informations additionnelles au dossier, il a de nouveau été accepté. Une subvention de 437 634 dollars a été accordée pour ce projet dont les coûts s'élèvent à 656 450 dollars.

**16.43** Une subvention de 6,6 millions de dollars a été allouée à une municipalité dans le cadre du volet IV, pour la construction d'un complexe aquatique dont les coûts totaux sont de 10 millions. La documentation incluse au dossier ne démontre pas la nécessité d'un projet d'une telle envergure dans cette région.

**16.44** Dans le cadre du volet IV, le gouvernement a subventionné la construction d'un studio intégré, pour rassembler en un seul lieu les différentes activités d'une entreprise du monde du spectacle. L'aide financière accordée à ce projet est de 9,6 millions de dollars par rapport à des coûts totaux de 14,4 millions. Les arguments retenus par le gouvernement pour apprécier le projet portent sur le besoin d'un regroupement des activités, le renforcement de la compétitivité de l'entreprise sur la scène internationale, la revitalisation d'un secteur de Montréal, l'accroissement de l'activité économique environnante et le renforcement de la position de Montréal comme noyau des industries culturelles au Québec. Toutefois, l'évaluation des critères d'appréciation ayant servi à accepter le projet n'est pas étayée, sauf en ce qui concerne les bénéfices attendus pour l'entreprise.

**16.45** Par ailleurs, quand un projet concerne également un autre ministère, le dossier ne contient pas toujours la preuve que son avis a été obtenu, notamment sur la pertinence des travaux et sur la viabilité du projet. Par exemple, le gouvernement a accepté de verser 6 millions de dollars, à même le volet IV, pour le projet de déplacement d'une école de technologie supérieure dont les coûts admissibles sont estimés à 10,9 millions. Le dossier d'analyse ne contient aucune documentation du ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) appuyant le bien-fondé d'un tel déplacement. Par ailleurs, dans le cadre de l'activité Infrastructures Québec, un établissement privé d'enseignement secondaire a reçu une aide de 2,5 millions de dollars pour construire un centre communautaire récréatif et sportif au coût de 3,8 millions. Encore une fois, le dossier d'analyse ne contient aucune documentation démontrant que le MEQ a donné son avis sur la pertinence et la viabilité de ce projet. Pourtant, en 1991, certains doutes planaient quant à la continuité des activités de cette école.

**16.46** Enfin, le gouvernement a approuvé le projet de réfection d'un théâtre au coût de 12 millions de dollars pour lequel une subvention de 4 millions est autorisée en vertu de l'activité Infrastructures Québec. Pourtant, certains documents du ministère de la Culture et des Communications (MCC) faisaient état de la situation financière précaire du théâtre. Or, le dossier ne contient aucun avis du MCC qui démontrerait que le problème était résolu avant cet investissement.

#### **16.47 Nous avons recommandé au Ministère**

- **de préciser les règles et les normes du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec afin d'étayer convenablement les décisions relatives aux projets;**
- **de prendre les moyens appropriés pour que la documentation nécessaire à la justification des décisions soit versée aux dossiers.**

### Vérification des réclamations

**16.48** Les projets autorisés dans le cadre du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec vont donner lieu, au cours des prochaines années, à des déboursments importants de la part des gouvernements fédéral et provincial. Afin de s'assurer que les subventions correspondent bien à des coûts admissibles, le Ministère vérifie chaque réclamation soumise par les municipalités et les organismes pour lesquels un projet a été autorisé.

**16.49** La stratégie de vérification des réclamations prévoit une intervention sur place ou un travail d'examen et de compilation au Ministère. Une vérification sur place est prévue s'il s'agit de projets à risques, de ceux pour lesquels la contribution financière des gouvernements excède 2 millions de dollars, ainsi que des projets des volets III et IV et de l'activité Infrastructures Québec. D'autres projets, choisis sur une base aléatoire, font également l'objet d'une telle vérification, effectuée à partir de pièces justificatives originales. Par ailleurs, le travail d'examen et de compilation consiste à évaluer si la réclamation est raisonnable, et ce, généralement sans pièces justificatives.

**16.50** Bien que la stratégie de vérification des réclamations nous semble appropriée, son application présente certaines carences, principalement quant au choix des projets à vérifier sur place et quant au travail d'examen et de compilation.

La vérification  
des réclamations  
présente  
certaines  
carences.

**16.51** En ce qui concerne la détermination des projets à vérifier sur place, nous n'avons pas retracé l'évaluation du risque lié à chaque projet. Par conséquent, le Ministère ne peut être assuré que le type de vérification retenu est adéquat dans chaque cas. De plus, nous avons constaté que, au moment de la sélection aléatoire des projets à vérifier sur place, certains ne sont pas susceptibles d'être choisis, principalement ceux pour lesquels le travail d'examen et de compilation est terminé. Ainsi, jusqu'au 15 novembre 1995, cette sélection aurait dû porter sur des projets pour lesquels le Ministère a reçu la réclamation finale et dont l'aide financière prévue totalisait 73 millions de dollars. Dans les faits, la sélection a été effectuée à partir de projets pour lesquels l'aide financière ne s'élevait qu'à 27 millions.

**16.52** Quant aux procédés de vérification utilisés lors du travail d'examen et de compilation, les dossiers ne contiennent pas toujours la preuve qu'ils ont été effectués. De plus, on semble se limiter à comparer le seuil établi par le Ministère avec la déclaration de la municipalité sans examen particulier de sa fiabilité. Enfin, la réclamation ne fournit pas, pour chaque facture, la date de réalisation des travaux, mais plutôt celle du chèque remis aux fournisseurs, ce qui ne permet pas au Ministère de s'assurer que tous les coûts réclamés ont été assumés à une date admissible.

**16.53** Ces façons de procéder pourraient amener le Ministère à verser des subventions pour des coûts non admissibles. À cet effet, son rapport concernant les vérifications effectuées sur place, jusqu'au 15 novembre 1995, démontre que les municipalités réclament parfois des coûts inadmissibles. Par exemple, certaines d'entre elles ont réclamé le salaire d'employés, même si ce ne sont pas des coûts admissibles en vertu du PTICQ et de l'acti-

vité Infrastructures Québec. De plus, dans certains cas, la notion de seuil ayant été mal comprise, des municipalités ont vu leurs réclamations amputées. La vérification sur place de 106 réclamations finales, dont les coûts maximums admissibles totalisaient 15,5

millions de dollars, a donné lieu à des réductions s'élevant à 578 000 dollars, et ce, concernant 24 projets.

#### **16.54 Nous avons recommandé au Ministère**

- **de verser au dossier la preuve de l'évaluation du risque lié à chaque projet;**
- **de revoir la méthode de sélection des projets à vérifier sur place sur une base aléatoire pour que tous les projets soient susceptibles d'être retenus;**
- **de verser au dossier la preuve que le travail d'examen et de compilation a été effectué;**
- **de revoir les procédés de vérification quant au travail d'examen et de compilation, notamment ceux qui se rapportent à la vérification du seuil et à la date de réalisation des travaux, pour s'assurer que les réclamations sont raisonnables.**

**16.55 Commentaires du Ministère :** « Le ministère des Affaires municipales tient dans un premier temps à souligner le caractère particulier du programme que le Québec a adopté pour assurer la mise en œuvre de l'Entente Canada-Québec sur les infrastructures. D'abord, chacune des municipalités du Québec disposait d'une enveloppe réservée. De plus, le programme comportait des volets spécifiques destinés à favoriser le développement des centres-villes, à encourager le développement technologique et à aider les municipalités dont la capacité financière est limitée. Le programme se caractérisait également par la présence d'un mécanisme destiné à mesurer l'effet d'accroissement (incremental) des investissements effectués par les municipalités. Compte tenu des investissements consentis, le programme aura réussi à créer quelque 25 000 emplois-année.

« Par ailleurs, le Ministère tient à préciser que chacune des modifications apportées aux règles et normes relatives au programme a été faite dans le respect des objectifs de l'Entente Canada-Québec et a été approuvée par le Conseil du trésor. De plus, le Bureau fédéral de développement responsable du suivi de l'Entente et du programme pour le gouvernement fédéral a été informé de façon systématique de ces changements. Il est même fort probable qu'au moment où le rapport du Vérificateur général du Québec sera rendu public que l'Entente Canada-Québec aura déjà été modifiée en conséquence.

« Le mécanisme de détermination du seuil a fait l'objet d'une présentation auprès des représentants des deux unions municipales et a été approuvé par le Conseil du trésor. La méthodologie a été décrite en détail dans un guide qui a été envoyé à chacune des municipalités en même temps que les formulaires d'inscription au programme. De plus, le seuil a été calculé sur la même base pour toutes les municipalités et ce, à partir de données provenant de leurs propres rapports financiers. Enfin, les municipalités étaient informées qu'elles pouvaient demander une révision de leur seuil si elles le jugeaient à propos.

« Dans tous les cas, les demandes de révision du seuil ont fait l'objet d'une analyse et des recommandations ont été formulées au ministre. Dès lors, le ministre pouvait décider de l'opportunité de ces demandes en usant du pouvoir discrétionnaire qui lui a été confié en vertu des règles et normes approuvées par le Conseil du trésor.

« À la suite de la recommandation du Vérificateur général, le Ministère veillera à préciser les règles et normes relatives à l'évaluation des projets. Toutefois, comme le signale le rapport du Vérificateur, ces règles et normes ont été approuvées par le Conseil du trésor. En plus, elles ont été diffusées avec nombre de détails auprès des municipalités pour s'assurer de leur bonne compréhension et elles ont été appliquées de façon uniforme. D'autre part, il convient de souligner que la méthode d'appréciation des projets utilisée par le Ministère s'appuie sur des critères fréquemment utilisés dans l'évaluation de projets et que certains de ces critères se veulent avant tout un support à l'appréciation de la demande.

« Comme le souligne le Vérificateur général, le volet IV du programme était sous la responsabilité d'un comité de ministres présidé par le ministre des Finances. Or, il importe de préciser que les discussions quant à l'opportunité de financer certains projets ont été arbitrées dans le cadre des travaux de ce comité de ministres. Ce dernier devait soumettre au Conseil des ministres chacun des projets en vue de leur acceptation au programme. Par la suite, le ministre des Finances transmettait le projet retenu par le Conseil des ministres au gouvernement fédéral en vue de son inscription à l'Entente. Le rôle du Ministère ne consistait qu'à mettre en œuvre la décision du Conseil des ministres.

« Finalement, en ce qui concerne la vérification des réclamations, il convient de souligner que le Ministère a vérifié sur place tous les projets pour lesquels l'aide dépassait 2 millions de dollars, la totalité des projets des volets III et IV, ainsi que tous ceux qui étaient considérés comme à risque. Cette procédure visait également à s'assurer que 40 p. cent de l'aide financière versée dans le cadre des volets I et II fasse l'objet d'une vérification sur place. D'autre part, depuis le mois de janvier 1996, le Ministère a renforcé les règles pour la sélection des projets à vérifier sur place. De plus, l'usage d'un formulaire qui fait foi de l'exécution des procédures d'examen des réclamations et qui permet de consigner l'analyse de risque a été introduit dans la démarche. Certaines précisions ont aussi été apportées à la procédure de vérification en vigueur depuis le début du programme. Ces améliorations répondent aux recommandations faites par le Vérificateur général. »