



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Rapport du commissaire au développement durable
Hiver 2013

Gestion de l'eau

Aide financière pour les infrastructures municipales

Ministère des Affaires municipales, des Régions
et de l'Occupation du territoire

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectif des travaux

Depuis la fin des années 1970, plus de 9 milliards de dollars ont été investis par le gouvernement du Québec dans des programmes d'aide financière destinés aux infrastructures municipales relatives à l'eau. Pour la période allant de 2012 à 2016, le Plan québécois des infrastructures prévoit des investissements additionnels de plus de 2,2 milliards.

Notre vérification visait à nous assurer que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) gère ces programmes d'aide financière de manière à maximiser l'impact sur la qualité de l'eau, et ce, en tenant compte de l'ensemble des coûts et des bénéfices.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant l'aide financière pour les infrastructures municipales relatives à l'eau.

Le MAMROT a établi des balises claires et précises pour encadrer l'analyse de l'admissibilité des demandes d'aide financière. Toutefois, certaines de ces balises peuvent limiter les investissements dans des projets qui pourraient avoir un effet positif sur la protection de l'environnement. C'est le cas pour les projets d'assainissement des eaux usées qui visent spécifiquement la réduction de la toxicité du milieu récepteur, ce qui correspond à une priorité gouvernementale selon la *Politique nationale de l'eau*.

L'admissibilité des projets est établie conformément aux exigences définies dans les règles et normes, et est documentée au dossier. Également, les projets refusés l'ont été en respect de ces exigences.

La surveillance exercée par le ministère aux étapes clés du processus d'attribution des contrats par les municipalités est déficiente et ne permet pas de réduire les risques financiers qu'il encourt. Ainsi, le ministère ne reçoit pas pour tous les dossiers les plans et devis avant le lancement des appels d'offres. De plus, il ne fait pas d'analyse de l'estimation du coût des projets que lui font parvenir les municipalités et n'obtient pas toujours l'analyse du résultat des appels d'offres.

Le processus d'échantillonnage mis en œuvre pour le choix des dossiers à être vérifiés auprès des municipalités qui ont reçu une aide financière ne tient pas compte des risques liés à la gestion contractuelle. Le MAMROT effectue seulement des échantillonnages aléatoires, par exemple à l'intérieur de strates établies en fonction des montants d'aide financière accordés. Or, ce mode d'échantillonnage ne tient pas compte des risques des projets à l'égard de la gestion contractuelle.

Le MAMROT ne s'est pas doté de moyens d'intervention efficaces pour assurer le retour à la conformité en cas de non-respect par une municipalité de ses obligations prévues à l'entente. L'entente intervenue entre le MAMROT et les municipalités en ce qui concerne la réalisation des travaux et les dépenses admissibles prévoit des recours en cas de non-respect de ses modalités; par exemple la suspension du versement de l'aide financière. Toutefois, le ministère ne s'est jamais prévalu de ce recours.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MAMROT. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre. L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

- 1 Réviser le Cadre de référence pour l'attribution de l'aide financière afin qu'il soit cohérent avec les priorités gouvernementales.**
 - 2 Documenter rigoureusement l'analyse technique afin de soutenir les décisions prises.**
 - 3 Définir clairement la base sur laquelle est établie la capacité financière limitée d'une municipalité quant à l'attribution d'un taux d'aide financière supérieur par le ministre.**
 - 4 Renforcer la surveillance aux étapes clés du processus d'attribution des contrats par les municipalités afin de déceler les situations présentant un risque financier particulier.**
 - 5 Tenir compte des risques inhérents, notamment ceux qui sont liés à la gestion contractuelle, dans la sélection des projets qui font l'objet d'une vérification auprès des municipalités.**
 - 6 Se doter de moyens efficaces pour faire respecter les obligations prévues dans les ententes conclues avec les municipalités.**
 - 7 Prévoir, dès la mise en place d'un programme d'aide financière, un processus d'évaluation périodique et s'assurer de son application rigoureuse selon les modalités établies.**
 - 8 Utiliser les résultats des évaluations de programmes pour bonifier ses interventions, le cas échéant, en vue d'atteindre les buts fixés.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de la vérification	9
2.1 Attribution de l'aide financière	11
Critères d'admissibilité	
Détermination de l'admissibilité	
Analyse technique	
Taux d'aide financière	
Recommandations	
2.2 Surveillance de la gestion contractuelle	15
Mécanismes de surveillance a priori	
Vérification auprès des municipalités	
Intervention en cas de non-conformité	
Recommandations	
2.3 Validation de l'admissibilité des réclamations	21
2.4 Évaluation de l'atteinte des objectifs des programmes	22
Recommandations	
Commentaires de l'entité vérifiée	24
Annexes et sigles	27

Équipe

Caroline Rivard
Directrice de vérification

Yves Bigué
Ousmane Fall
Francis Michaud
Caroline Reny
Philippe Valentine

Les infrastructures municipales relatives à l'eau incluent les usines de production d'eau potable, les stations d'assainissement des eaux usées ainsi que les équipements nécessaires à la distribution de l'eau potable et la collecte des eaux usées.

1 Mise en contexte

Programmes d'aide financière

- 1 La construction ou la mise à niveau des **infrastructures relatives à l'eau** représentent des investissements importants pour les municipalités. Des programmes d'aide financière ont été mis en place par le gouvernement du Québec dès la fin des années 1970 afin de soutenir les municipalités dans leurs responsabilités à cet égard.
- 2 Ainsi, un programme important pour le développement d'infrastructures d'assainissement des eaux usées, le Programme d'assainissement des eaux du Québec, a été créé en 1978. Selon les informations du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), qui est responsable de la gestion des programmes d'aide financière pour les infrastructures relatives à l'eau, le gouvernement du Québec y aurait consacré 6,2 milliards de dollars de 1978 à 1994. Plusieurs autres programmes d'aide financière destinés aux infrastructures relatives à l'eau potable et aux eaux usées ont été mis en place par la suite. Depuis 1978, selon le MAMROT, c'est plus de 9 milliards qui auraient été investis par le gouvernement du Québec dans ces infrastructures en date du 31 mars 2012, dont plus de 8 milliards pour celles relatives à l'assainissement des eaux usées.
- 3 Pour la période s'échelonnant de 2012 à 2016, le Plan québécois des infrastructures prévoit des investissements additionnels de plus de 2,2 milliards de dollars de la part du gouvernement du Québec pour la rénovation et la modernisation des infrastructures municipales relatives à l'eau, toujours au moyen de programmes d'aide financière.
- 4 Le tableau 1 présente les investissements qui sont en jeu quant aux trois programmes d'aide financière ayant fait l'objet de nos travaux. Il s'agit de projets pour lesquels une aide financière a été confirmée pour la première fois dans ces programmes à la municipalité à compter d'avril 2008. Environ 90 % de ces sommes sont liées aux usines de production d'eau potable ou aux stations d'assainissement des eaux usées, sur lesquelles se sont d'ailleurs concentrés nos travaux.

Tableau 1 Aide financière allouée par le Québec de 2008 à 2012
dans le cadre des programmes vérifiés

Programmes d'aide financière	Aide (en millions de dollars)
Fonds Chantiers Canada-Québec (FCCQ) ¹⁻²	488,0
Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR) ¹	38,8
Programme d'infrastructures Québec-Municipalités (PIQM)	494,6
Total	1 021,4

1. Les programmes FCCQ et FIMR sont issus d'ententes de financement intervenues entre les gouvernements du Canada et du Québec. Ces ententes précisent, notamment, les sommes fédérales réservées pour le Québec et les périodes d'admissibilité des projets. Pour ces programmes, le gouvernement fédéral verse une somme égale à celle allouée par le Québec.

2. L'aide financière allouée par ce programme se répartit entre les volets «collectivités», «grandes villes» et «grands projets», qui financent des infrastructures ayant un impact soit régional, soit sur l'ensemble du Québec. Aussi, pour le troisième volet de ce programme, les projets pouvant bénéficier d'une aide financière sont déterminés dans le cadre des ententes conclues avec le gouvernement fédéral, sur la base des priorités établies par le gouvernement du Québec. Pour ce volet, le gouvernement du Québec s'est engagé dans 7 projets majeurs d'infrastructures pour un montant de 224 millions de dollars en date du 31 mars 2012.

Source : Données du système de suivi des projets du MAMROT.

Réglementation

5 En plus de la loi constitutive du MAMROT qui lui attribue le pouvoir d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'aide financière relatifs aux infrastructures d'eau destinés aux municipalités, les interventions de ce dernier sont régies par diverses lois et règlements qui encadrent sa gestion des programmes.

6 Le *Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions*, adopté en vertu de la *Loi sur l'administration publique*, indique que toute promesse de subvention doit être effectuée conformément à des normes approuvées par le gouvernement ou par le Conseil du trésor.

7 Les responsabilités des municipalités à l'égard de l'attribution des contrats menant à la construction ou à la réfection des infrastructures sont, quant à elles, encadrées par la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal du Québec*. Ces lois précisent notamment les seuils à partir desquels les municipalités doivent procéder par appel d'offres public ainsi que les règles propres à l'attribution des contrats. Par exemple, il est prescrit que tout contrat de plus de 100 000 dollars soit attribué par appel d'offres public. Également, le montant de tout contrat comportant une telle dépense doit, avant l'ouverture des soumissions et la conclusion du contrat, avoir fait l'objet d'une estimation par la municipalité.

Rôles et responsabilités

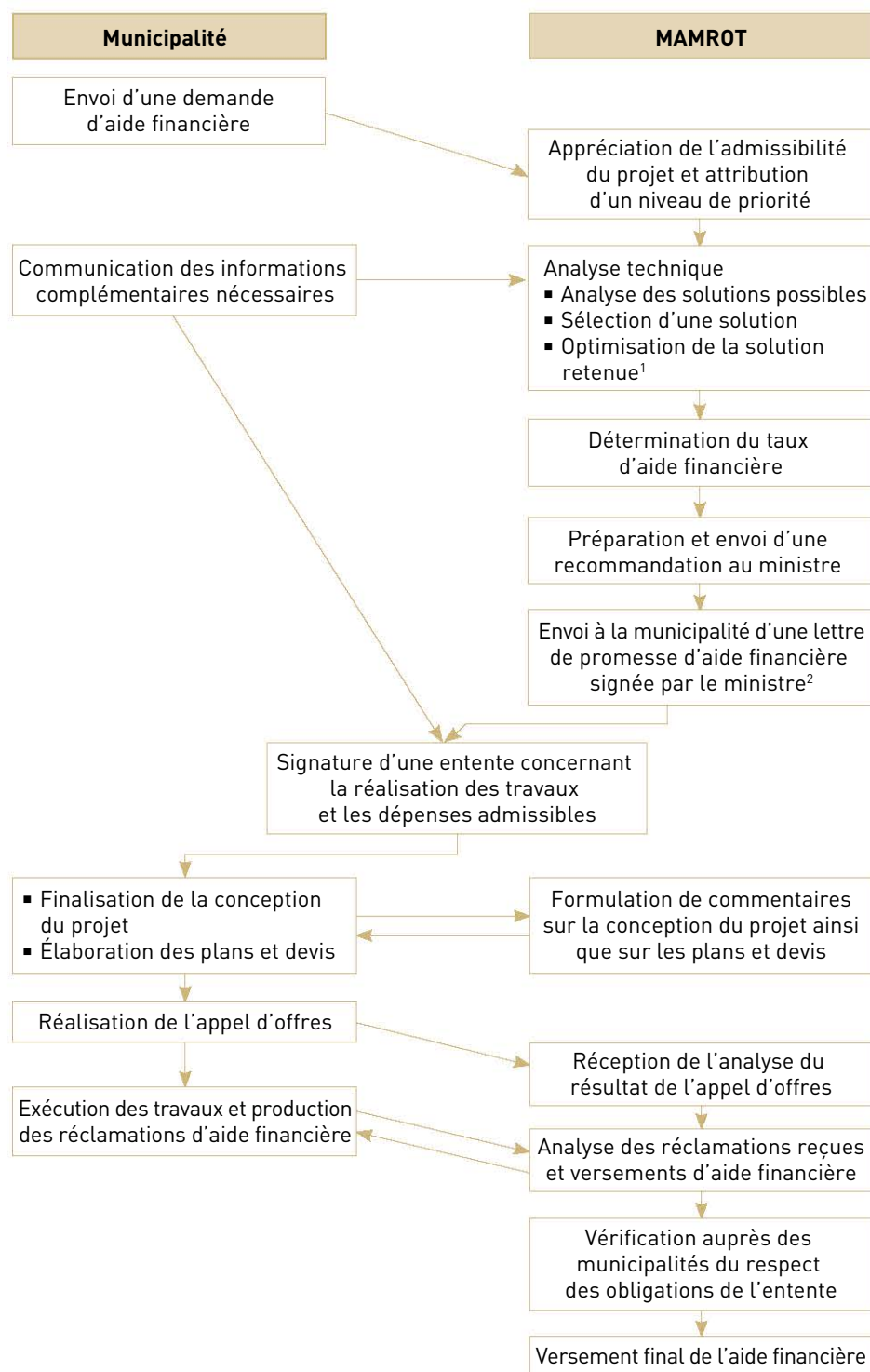
8 La présente vérification a été effectuée auprès du MAMROT puisque c'est ce ministère qui a la responsabilité de gérer les programmes d'aide financière vérifiés. Il est à noter que le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) a aussi un rôle à jouer dans la conception des infrastructures, au regard de la protection de l'environnement. Les municipalités, quant à elles, sont responsables d'instaurer les projets d'infrastructures et de présenter une demande de financement, le cas échéant. Nous présentons à l'annexe 2 les rôles et les responsabilités de ces entités en lien avec les programmes d'aide financière pour les infrastructures municipales relatives à l'eau.

9 L'objectif de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

10 Nos travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit l'attribution de l'aide financière, la surveillance de la gestion contractuelle, la validation de l'admissibilité des réclamations ainsi que l'évaluation de l'atteinte des objectifs des programmes. La figure 1 présente les principales étapes du processus établi au MAMROT pour la gestion des programmes d'aide financière concernant les infrastructures relatives à l'eau.

Figure 1 Processus établi pour l'attribution de l'aide financière



1. L'optimisation peut se poursuivre jusqu'à la signature de l'entente et même au-delà, en fonction des informations rendues disponibles par les études détaillées et à la suite de la préparation des plans et devis.
2. D'autres promesses peuvent être émises ultérieurement, conséquemment à la poursuite de l'optimisation ou à la réception d'une analyse du résultat de l'appel d'offres.

2.1 Attribution de l'aide financière

Critères d'admissibilité

11 Afin d'augmenter les chances d'atteindre les objectifs fixés pour les programmes d'aide financière et de garantir l'équité dans le choix des projets pouvant en bénéficier, il est nécessaire que des balises soient adoptées pour encadrer l'analyse des demandes reçues. Dans le cas des infrastructures municipales liées à la production d'eau potable et à l'assainissement des eaux usées, il faut que ces balises orientent l'attribution de l'aide financière en fonction de la finalité recherchée, c'est-à-dire vers les projets ayant le plus grand impact possible sur la qualité de l'eau et sur la protection de l'environnement.

12 Le MAMROT a établi des balises claires et précises pour encadrer l'analyse de l'admissibilité des demandes d'aide financière. Toutefois, certaines de ces balises peuvent avoir pour conséquences de limiter les investissements dans des projets qui pourraient avoir un effet positif sur la protection de l'environnement et qui seraient conformes aux priorités gouvernementales en ce sens.

13 La gestion des programmes d'aide financière pour les infrastructures relatives à l'eau est encadrée par des balises détaillées. Ainsi, les règles et normes élaborées par le MAMROT pour chacun des programmes d'aide ont été approuvées par le Conseil du trésor, ainsi que le prévoit le *Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions*. Elles précisent la clientèle à qui s'adressent les programmes ainsi que les infrastructures, les travaux et les coûts admissibles. De plus, les règles et normes prévoient des critères d'appréciation des demandes. Parmi ceux-ci, notons :

- l'amélioration de la qualité de l'eau potable ;
- la réduction de la quantité de rejets d'eaux usées dans l'environnement ;
- la diminution des contaminants qui se trouvent dans ces rejets.

14 Afin de préciser l'application de ces critères d'appréciation des projets, le ministère a également élaboré un Cadre de référence. Ce document indique entre autres les niveaux de priorité qui doivent être accordés aux projets présentés au ministère. Ces niveaux sont déterminés, notamment, en fonction des exigences légales, des engagements de la *Politique nationale de l'eau* (PNE) et de l'incidence sur l'environnement et sur la santé humaine de la problématique justifiant le projet.

15 Cependant, le Cadre de référence du MAMROT peut limiter les investissements dans les projets d'assainissement des eaux usées visant spécifiquement la réduction de la **toxicité du milieu récepteur**, alors que ces projets répondent à une priorité gouvernementale selon la PNE.

Lorsque leur concentration dans l'eau dépasse les seuils établis, des substances peuvent s'avérer toxiques, c'est-à-dire qu'elles peuvent, d'une part, altérer la santé d'organismes aquatiques et, d'autre part, augmenter les risques pour la santé des personnes qui se nourrissent de poissons ou d'organismes vivant dans cette eau ou qui consomment de l'eau potable provenant de ce milieu.

16 Nous nous serions attendus à ce qu'elle soit considérée comme telle par le MAMROT, d'autant plus qu'il est responsable de la mise en œuvre de l'engagement de la PNE la concernant. En conséquence, cette priorité gouvernementale risque d'être difficile à concrétiser, surtout dans un contexte où la réalisation de projets d'une telle envergure est en grande partie tributaire des programmes d'aide financière.

17 Par ailleurs, le MAMROT a une responsabilité en ce qui a trait à la diffusion auprès des municipalités de l'information pertinente sur les programmes disponibles et les critères d'admissibilité. À cet égard, il a mis en place un site Internet afin de leur diffuser cette information. De plus, il a organisé des rencontres avec les municipalités afin de leur présenter les différents programmes et leurs caractéristiques.

Détermination de l'admissibilité

18 Le processus d'analyse des dossiers prévoit la détermination de l'admissibilité des projets en fonction d'abord de ce qui est prévu aux règles et normes, puis selon le Cadre de référence. Pour les projets relatifs à la production d'eau potable, l'admissibilité est fonction de l'impact des travaux sur l'amélioration de la qualité de l'eau. Pour les projets ayant trait à l'assainissement des eaux usées, elle dépend notamment de la réduction des rejets d'eaux usées et de l'amélioration de la salubrité publique.

19 L'admissibilité des projets est documentée au dossier et est établie conformément aux exigences définies dans les règles et normes et dans le Cadre de référence.

20 Pour chacun des 20 projets dont nous avons vérifié les dossiers, l'établissement de l'admissibilité respectait ce qui est prévu aux règles et normes et au Cadre de référence en vigueur. À preuve, les projets visant à modifier des infrastructures existantes pour leur permettre de répondre aux exigences du *Règlement sur la qualité de l'eau potable* ont été jugés prioritaires. Nous avons aussi constaté que des projets refusés l'ont été conformément à ces exigences. Par exemple, le MAMROT a refusé les demandes de financement d'infrastructures municipales rendues nécessaires étant donné un apport accru d'eaux usées à la station d'assainissement en raison de l'implantation d'industries sur le territoire.

Analyse technique

21 Les projets retenus font l'objet d'une analyse technique. Celle-ci comprend, notamment, l'analyse des options possibles de production de l'eau potable et d'assainissement des eaux usées. Le personnel du MAMROT accompagne la municipalité dans le choix de la meilleure solution. Toujours dans le cadre de l'analyse technique, la solution retenue fait l'objet par la suite de travaux d'optimisation qui consistent à baliser l'envergure du projet sur le plan technique afin d'en arriver à la solution qui corrige le problème de la façon la plus économique possible.

22 La recherche de cette solution peut prendre de quelques mois à quelques années, en fonction de la complexité du projet. Elle commande la prise en compte de l'expertise de plusieurs intervenants, soit : le personnel du MAMROT, du MDDEFP, de la municipalité concernée et de firmes de conseils en ingénierie. Certaines décisions découlent de l'examen de données factuelles, par exemple le débit moyen d'eaux usées à traiter, mais d'autres découlent d'une analyse et d'une appréciation par le personnel du MAMROT.

23 Compte tenu de l'importance de l'aide financière attribuée, la documentation contenue dans les dossiers du MAMROT appuyant la démarche d'analyse technique qui conduit au choix de la solution est déficiente.

24 Pour la moitié des 20 dossiers que nous avons vérifiés, l'analyse du projet, les motifs étayant le choix de la solution retenue ou le travail effectué à partir des données fournies par la municipalité n'étaient pas consignés adéquatement. Les dossiers ne soutiennent donc pas suffisamment la démarche d'analyse, ce qui est une lacune importante puisque les projets sont très complexes. Un manque de structure de la documentation caractérisait également tous les dossiers vérifiés.

25 Certaines décisions ont des conséquences très importantes sur le coût ou la performance de l'infrastructure, par exemple le choix de la technologie de traitement. Les lacunes quant à la documentation sont d'autant plus préoccupantes que le MAMROT prévoit des départs massifs à la retraite de son personnel affecté à l'analyse technique des projets : il existe donc un risque considérable de perte de mémoire organisationnelle.

Taux d'aide financière

26 Dans le cadre de l'analyse des demandes, le MAMROT détermine le taux d'aide financière qui doit être accordé à la municipalité en vertu des règles et normes. Ces dernières établissent, pour tous les programmes, un taux d'aide financière de 50 % des dépenses admissibles pour les infrastructures municipales relatives à l'eau potable et de 85 % pour celles relatives à l'assainissement des eaux usées.

27 Les règles et normes des programmes PIQM et FIMR indiquent que le taux d'aide peut être majoré jusqu'à 95 % des dépenses admissibles tant pour les infrastructures relatives à l'eau potable que celles qui concernent les eaux usées en tenant compte, selon la taille de la municipalité, de facteurs tels le niveau d'endettement de celle-ci et l'augmentation de la charge fiscale par usager desservi à la suite de la réalisation du projet.

28 Il est également prévu, dans le cas du programme PIQM, que le ministre dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'accorder un taux d'aide financière supérieur pour les dépenses admissibles des infrastructures relatives à l'eau potable, afin de tenir compte de la capacité financière limitée d'une municipalité. Les règles et normes ne font pas état de critères spécifiques pour établir cette capacité financière.

29 Des municipalités ont reçu une aide financière supérieure par l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre, tel qu'il est permis par le programme PIQM. Toutefois, la base sur laquelle cette aide supérieure est établie n'est pas précisée.

30 Dans les 11 dossiers que nous avons vérifiés pour lesquels un taux d'aide a été majoré pour tenir compte du niveau d'endettement de la municipalité ou de l'augmentation de la charge fiscale liée au projet, nous avons constaté une application de ces facteurs de majoration tels qu'ils sont définis dans les règles et normes des programmes.

31 Par ailleurs, des projets ont bénéficié d'un taux d'aide supérieur en vertu du pouvoir discrétionnaire du ministre. Toutefois, les critères nécessaires pour déterminer la capacité financière limitée de chacune des municipalités n'ont pas été précisés et la justification de l'aide accordée n'a pas été consignée au dossier. La décision d'allouer un tel taux d'aide financière n'est donc pas appuyée par une information suffisante.

32 Ce fut le cas pour les 6 municipalités qui se sont vu promettre une aide discrétionnaire entre mai 2009 et août 2012 selon le registre tenu à cet effet par le MAMROT pour cette période. L'aide financière discrétionnaire ainsi accordée en sus de l'aide financière attribuée selon les facteurs prévus varie de 0,3 à 5,6 millions de dollars, pour un total de 11,4 millions. Le tableau 2 présente ces projets.

Tableau 2 Aide discrétionnaire supérieure sans justification au dossier, de mai 2009 à juin 2012

	Taux d'aide déterminé selon les facteurs prévus aux règles et normes (%)	Taux d'aide accordé en vertu du pouvoir discrétionnaire du ministre (%)	Valeur de l'aide supplémentaire accordée en vertu du pouvoir discrétionnaire du ministre	
			(%)	(\$)
Municipalité 1	50	80	30	299 619
Municipalité 2	67	80	13	793 948
Municipalité 3	70	80	10	867 205
Municipalité 4	67	80	13	1 438 427
Municipalité 5	50	80	30	2 422 284
Municipalité 6	50	75	25	5 608 331
Total				11 429 814

33 Cette situation perdure depuis longtemps : certains des dossiers vérifiés à l'égard de l'aide discrétionnaire remontent à 2006. Pour la période antérieure à mai 2009, le MAMROT n'est pas en mesure de distinguer les municipalités qui ont reçu un taux d'aide accru en raison d'une majoration de celles l'ayant reçu par le biais du pouvoir discrétionnaire du ministre. La somme totale de l'aide discrétionnaire attribuée n'est donc pas disponible. Cependant, 6 autres municipalités qui ont reçu une telle aide discrétionnaire entre 2006 et 2009 ont

été vérifiés. Pour ces dossiers, le montant d'aide discrétionnaire accordé varie de 0,3 à 2,4 millions de dollars, pour un total de 6,6 millions.

34 En ne consignait pas au dossier les motifs qui soutiennent la décision relative à l'aide discrétionnaire, le MAMROT ne favorise pas une prise de décision éclairée et une gestion transparente de l'attribution discrétionnaire d'un taux d'aide supérieur. Par conséquent, il en découle un risque d'iniquité entre les municipalités et l'utilisation non optimale des fonds publics.

Recommandations

35 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère :

- 1 Réviser le Cadre de référence pour l'attribution de l'aide financière afin qu'il soit cohérent avec les priorités gouvernementales.**
- 2 Documenter rigoureusement l'analyse technique afin de soutenir les décisions prises.**
- 3 Définir clairement la base sur laquelle est établie la capacité financière limitée d'une municipalité quant à l'attribution d'un taux d'aide financière supérieur par le ministre.**

2.2 Surveillance de la gestion contractuelle

36 Une fois qu'un projet est retenu et que la promesse d'aide financière est confirmée à la municipalité, le MAMROT conclut avec celle-ci une entente concernant la réalisation des travaux et les dépenses admissibles.

37 Les estimations de coûts sur lesquelles sont établies initialement les promesses d'aide financière aux municipalités sont, la plupart du temps, bien en dessous des coûts finaux sur lesquels est établie l'aide finalement allouée aux municipalités pour la réalisation de leur projet. Une partie de cet écart peut se justifier par l'évolution de l'envergure du projet à la suite de sa définition complète, de l'analyse technique, des ajustements requis pour répondre aux exigences réglementaires du MDDEFP et mieux répondre aux besoins, ou encore par l'effet de l'inflation, étant donné les délais relativement importants pour mener à terme de tels projets. En effet, comme nous l'avons expliqué précédemment, la recherche de la solution peut nécessiter plusieurs mois, voire des années, en fonction de la complexité du projet.

38 Cependant, une autre partie de cet écart peut être due à la différence qui existe entre l'estimation du coût du projet établie par la municipalité avant le lancement de l'appel d'offres et le montant demandé par le soumissionnaire retenu. Une telle différence, si elle est parfois attribuable à des situations particulières (par exemple, d'autres chantiers majeurs lancés au même moment qui font augmenter le coût de la main-d'œuvre et des matériaux), peut aussi être le signal d'un dysfonctionnement du marché qui nuit à la libre concurrence.

39 Selon les données du MAMROT, entre 2006 et 2012, plus de 110 projets d'infrastructures municipales relatives à l'eau ont vu l'aide financière qui leur était allouée passer de 207,2 millions de dollars à 292,6 millions (tableau 3), soit une hausse moyenne de 41 %, qui peut s'expliquer notamment par l'une ou l'autre des situations décrites précédemment. Le MAMROT n'a cependant pas mené à ce jour d'analyse d'ensemble précisant les causes de ces augmentations afin de mieux adapter ses interventions.

Tableau 3 Augmentation de l'aide financière accordée d'avril 2006 à juillet 2012

Proportion de l'augmentation de l'aide (%)	Nombre de projets	Aide financière initiale (en millions de dollars)	Augmentation de l'aide financière (en millions de dollars)	Aide financière après augmentation (en millions de dollars)
0-25	37	85,3	12,1	97,4
25-50	36	69,9	25,1	95,0
50-75	15	19,5	12,2	31,7
75-100	14	20,0	17,5	37,5
Plus de 100	13	12,5	18,5	31,0
Total	115	207,2	85,4	292,6

Source : MAMROT.

40 L'évolution des coûts constatée et les risques inhérents au processus de gestion contractuelle des municipalités ajoutent à l'importance, pour le MAMROT, de disposer de mécanismes de surveillance. Ceux-ci lui permettraient de s'assurer que les municipalités respectent leurs obligations énumérées dans l'entente conclue avec elles, notamment en ce qui a trait au respect des lois, des règlements et des normes en vigueur, y compris la réglementation propre à l'attribution des contrats.

41 En effet, au cours des dernières années, plusieurs risques financiers majeurs ont été mis en évidence dans la gestion contractuelle des projets d'envergure au Québec. Il suffit de rappeler les nombreux cas de dépassement de coûts dans la construction d'infrastructures publiques.

42 En ce qui concerne particulièrement les infrastructures municipales, ces risques existent également, étant donné que ce sont les municipalités qui ont la responsabilité de gérer ces contrats et que celles-ci ne possèdent pas toujours les ressources en nombre et en compétence suffisantes pour minimiser ces risques. Le gouvernement du Québec assume alors une grande part du risque financier.

Mécanismes de surveillance a priori

43 Dans le cadre de l'attribution des contrats, le contrôle a priori s'avère une étape incontournable pour le ministère, à titre de principal bailleur de fonds. En effet, des sources d'information de premier choix, telles que le contenu des plans et devis, les estimations de coûts soumises par les municipalités ou les analyses du résultat des appels d'offres, existent pour détecter des situations présentant un risque financier particulier. Cela peut être, par exemple, la limitation de la concurrence due à des appels d'offres dont les modalités sont trop restrictives, des coûts estimatifs qui ne cessent d'augmenter par rapport aux budgets prévus initialement ou encore des cas de dysfonctionnement du marché.

44 La surveillance exercée par le ministère aux étapes clés du processus d'attribution des contrats par les municipalités est déficiente et ne permet pas de réduire les risques financiers qu'il encourt. C'est le cas, notamment pour l'analyse des plans et devis, l'estimation du coût des projets et l'analyse du résultat des appels d'offres.

45 Le MAMROT a mis en place depuis quelques années certaines mesures générales pour prévenir le non-respect des règles d'attribution des contrats. Parmi ces mesures, notons la révision en 2010 de la réglementation entourant les obligations des municipalités quant à l'attribution des contrats, ainsi que l'obligation pour celles-ci de s'être dotées d'une politique de gestion contractuelle depuis janvier 2011. Le MAMROT a effectué une analyse des politiques adoptées par les municipalités, mais il n'a cependant pas vérifié leur application. Le ministère a aussi mis en ligne au printemps 2012 un document modèle d'appel d'offres pour les services professionnels.

46 Cependant, ces mesures demeurent insuffisantes. Compte tenu du fait que la poursuite du processus n'est pas conditionnelle à des approbations préalables par le MAMROT à certaines étapes clés, ce dernier intervient souvent trop tardivement pour prendre les mesures nécessaires s'il suspecte des irrégularités. Par conséquent, il peut se retrouver dans l'obligation de verser une aide financière potentiellement trop élevée par rapport à la valeur réelle des projets réalisés.

47 Cette section du rapport traite des étapes clés que sont l'analyse des plans et devis, l'estimation finale des coûts des projets et l'analyse du résultat des appels d'offres.

Analyse des plans et devis

48 Les ententes conclues avec les municipalités qui ont trait aux projets visant l'assainissement des eaux usées prévoient que les municipalités doivent transmettre au ministère les plans et devis avant le lancement des appels d'offres. Quant aux ententes relatives aux projets de production d'eau potable, le MAMROT n'y a pas intégré une telle obligation.

49 Dans les faits, le ministère n'a pas reçu les plans et devis avant le lancement des appels d'offres dans le cas de 20 des 30 dossiers vérifiés, c'est-à-dire 4 des 9 dossiers relatifs à des infrastructures d'assainissement, 15 des 18 dossiers relatifs à la production d'eau potable et 1 des 3 dossiers incluant à la fois des infrastructures d'assainissement et de production d'eau potable. Il se trouve ainsi privé d'une possibilité d'intervenir a priori pour déceler, par exemple, la divergence entre les travaux admissibles selon l'entente et ceux proposés dans les plans et devis, ou encore des documents rédigés de façon telle que cela a pour effet de restreindre le nombre éventuel de soumissionnaires.

Estimation finale du coût des projets

Cette estimation de coût a pour but d'évaluer le montant que peut s'attendre à payer la municipalité pour les travaux demandés.

50 La *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux* stipule que tout contrat de 100 000 dollars et plus doit faire l'objet d'une **estimation de coût** par la municipalité avant l'ouverture des soumissions. En toute logique, puisque l'envergure des projets est modifiée au cours de l'analyse technique du MAMROT, cette estimation de coût doit être réalisée une fois les plans et devis complétés, tout juste avant le lancement des appels d'offres.

51 Pour les projets de stations d'assainissement d'eaux usées, l'entente conclue avec la municipalité enjoint cette dernière à transmettre au MAMROT une telle estimation avant de procéder à l'appel d'offres, ce qui n'est pas le cas pour l'entente relative aux projets d'usines de production d'eau potable. Le MAMROT ne fait cependant pas l'analyse des estimations qu'il reçoit, soutenant que son rôle se limite à baliser l'envergure du projet sur le plan technique.

Analyse du résultat des appels d'offres

52 Les ententes conclues entre le MAMROT et les municipalités prévoient également que le ministère peut demander l'analyse des résultats à la suite de l'ouverture des soumissions. Cette analyse, préparée par la municipalité, expose le déroulement du processus d'appel d'offres, fait état de la conformité des soumissions reçues (par exemple, le respect de la date limite pour la réception des offres ou la présence de tous les documents exigés) et fournit des explications sur les écarts qui existent entre le montant de la soumission retenue et l'estimation de coût préalablement établie par la municipalité.

53 Dans les cas où le montant demandé par le soumissionnaire dépasse celui de la dernière promesse d'aide financière envoyée à la municipalité, le ministère obtient l'analyse des résultats de l'ouverture des soumissions, étant donné que la municipalité demande une aide financière plus élevée pour couvrir le nouveau coût admissible en vertu du contrat qui sera attribué. Cela s'est avéré dans les 16 dossiers que nous avons vérifiés où le montant demandé par le soumissionnaire dépassait effectivement celui de la dernière promesse. Dans les autres cas, le ministère ne demande pas à recevoir cette analyse.

54 Or, le contenu de cette analyse fournit des informations essentielles pour détecter des problèmes de conformité dans l'attribution des contrats, qui augmentent les risques financiers du projet. En outre, le fait que le montant de la soumission retenue soit équivalent à l'estimation réalisée n'est pas garant de la conformité du processus d'appel d'offres. Des municipalités peuvent donc attribuer les contrats aux fournisseurs retenus sans avoir obtenu l'avis du ministère quant à la pertinence et au réalisme du résultat du processus.

55 Le MAMROT se prive d'une information de grande valeur. En effet, sur la base des projets antérieurs et de l'expérience qu'il a acquise au fil des ans, le ministère possède les données nécessaires pour établir des balises utiles, en fonction de l'ampleur des projets et des caractéristiques qui leur sont propres, afin de repérer les situations à risque sur le plan financier. Une meilleure utilisation de cette information lui permettrait d'accompagner les municipalités dans ce domaine, de porter un jugement éclairé sur le processus d'attribution de contrats par les municipalités et de repérer les situations à risque afin de pouvoir intervenir et soutenir les municipalités au besoin avant l'attribution définitive d'un contrat.

56 Un rapport interne du MAMROT, produit en 2010, recommandait de mettre en place une procédure de contrôle afin que les contrats ne soient attribués qu'après l'approbation par le ministère du processus de soumissions retenu par la municipalité pour le projet bénéficiant d'une aide financière. Cette recommandation n'a eu aucune suite dans les faits.

Vérification auprès des municipalités

57 Le MAMROT s'assure, au moyen de vérifications auprès des municipalités, que les ententes conclues avec les municipalités dans le cadre des programmes d'aide financière sont respectées. Les objectifs de ces vérifications sont d'établir que la subvention attribuée a servi aux fins pour lesquelles elle a été promise et que les obligations définies dans l'entente ont été respectées. La vérification auprès de la municipalité s'effectue une fois sa réclamation finale reçue ; 80 % de l'aide financière ayant alors été approuvée.

58 Le processus d'échantillonnage mis en œuvre pour le choix des dossiers à être vérifiés auprès des municipalités ne tient pas compte des risques liés à la gestion contractuelle.

59 Pour ce qui est du programme FCCQ, le MAMROT effectue un échantillonnage aléatoire en fonction des modalités imposées par l'entente de financement intervenue entre le Québec et le Canada quant au nombre de dossiers à vérifier et aux délais à respecter pour ce faire. La sélection des dossiers n'est donc pas influencée par l'analyse des risques que représente chaque dossier, notamment ceux qui sont liés à la gestion contractuelle.

60 En ce qui concerne les programmes PIQM et FIMR, les projets à vérifier sont aussi échantillonnés de façon aléatoire, mais cette fois à l'intérieur de strates établies en fonction des montants d'aide financière accordée pour ces projets. Ce mode d'échantillonnage retenu par le MAMROT ne prend donc pas en compte les risques potentiels des projets à l'égard de la gestion contractuelle.

61 À la suite de l'analyse technique des projets qu'il finance, le MAMROT détient certaines informations qui pourraient permettre de relever les cas qui mériteraient une attention particulière dans le cadre d'une vérification auprès de la municipalité. Or, le ministère n'a pas instauré de mécanisme formel visant à recenser les dossiers les plus risqués à l'égard de la gestion contractuelle.

62 Pourtant, les conclusions des vérifications antérieures démontrent clairement que la gestion contractuelle, notamment le processus d'appel d'offres, est un secteur que le MAMROT doit mieux encadrer. Ainsi, parmi les 20 vérifications qui ont mis au jour des anomalies potentielles en 2010-2011, 15 soulevaient des déficiences touchant le processus d'appel d'offres dont 5 concernant spécifiquement les infrastructures relatives à l'eau. Soulignons que pour 3 de ces 5 dossiers, des travaux ultérieurs du MAMROT ont conclu que ces déficiences étaient fondées.

Intervention en cas de non-conformité

63 Le MAMROT ne s'est pas doté de moyens d'intervention efficaces pour assurer le retour à la conformité en cas de non-respect par une municipalité de ses obligations prévues à l'entente.

64 L'entente intervenue entre le MAMROT et les municipalités établit entre autres que le ministère peut suspendre le versement de l'aide financière, exiger le remboursement total de l'aide consentie ou résilier l'entente pour tout versement non effectué lorsque les clauses de l'entente ne sont pas respectées.

65 Le MAMROT nous a confirmé ne s'être jamais prévalu de ces recours. Dans les faits, il ne peut plus les exercer une fois que la municipalité a contracté un emprunt pour réaliser les travaux, puisque cela entre alors en contradiction avec les dispositions de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux*. Cette loi stipule en effet qu'une subvention ne peut être retenue ou annulée, ni le montant ou sa date de versement modifié, lorsque la subvention concerne le paiement en capital et intérêts d'un emprunt dûment autorisé d'un tel organisme, ce qui constitue la quasi-totalité des cas auxquels le MAMROT est confronté.

66 Reconnaisant les limites des moyens d'intervention prévus à l'entente, le ministère s'est penché sur cette question à la fin de 2010 et il a évalué diverses approches afin de favoriser le respect des clauses de l'entente. Toutefois, les mesures mises en place par le MAMROT, telles que l'incorporation aux ententes

d'une clause de pénalité et le renforcement du cadre légal en matière de gestion contractuelle municipale ne constituent pas des moyens d'intervention permettant d'assurer le retour à la conformité. En effet, les risques sont grands que le contrat soit déjà attribué et les travaux entrepris lorsque le ministère interviendra et imposera une telle pénalité.

Recommandations

67 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère :

- 4 Renforcer la surveillance aux étapes clés du processus d'attribution des contrats par les municipalités afin de déceler les situations présentant un risque financier particulier.**
- 5 Tenir compte des risques inhérents, notamment ceux qui sont liés à la gestion contractuelle, dans la sélection des projets qui font l'objet d'une vérification auprès des municipalités.**
- 6 Se doter de moyens efficaces pour faire respecter les obligations prévues dans les ententes conclues avec les municipalités.**

2.3 Validation de l'admissibilité des réclamations

68 Afin de s'assurer que les réclamations présentées par les municipalités respectent les dispositions prévues dans l'entente intervenue entre celles-ci et le ministère, ce dernier doit instaurer des contrôles.

69 Le MAMROT a mis en place des mécanismes en vue de valider l'admissibilité et la pertinence des réclamations des municipalités selon les ententes conclues avec celles-ci.

70 Pour obtenir le versement de l'aide financière, les municipalités doivent présenter au ministère leurs réclamations de dépenses afférentes aux travaux admissibles.

71 Dans un premier temps, les réclamations sont examinées par le ministère, à la lumière des pièces justificatives et en fonction des travaux admissibles inscrits à l'entente. Une fois l'examen terminé, les ajustements nécessaires sont apportés à la réclamation, s'il y a lieu. Si les réclamations sont jugées conformes à l'entente, l'aide financière est versée à la municipalité.

72 Dans un deuxième temps, le plan de travail du personnel du MAMROT lors de la vérification dans la municipalité prévoit qu'il doit également s'assurer que les montants réclamés sont admissibles en vertu de l'entente, qu'ils sont appuyés par des pièces justificatives et que les coûts réclamés sont pertinents. Il faut noter que nous n'avons pas vérifié dans quelle mesure le plan de travail est correctement appliqué lors des vérifications auprès des municipalités.

2.4 Évaluation de l'atteinte des objectifs des programmes

73 Le cadre de gestion gouvernementale établi par la *Loi sur l'administration publique* met l'accent sur l'atteinte des résultats. L'évaluation de programmes est l'un des moyens qui permet d'apprécier la pertinence et de mesurer l'impact réel d'un programme par rapport aux objectifs initiaux. Les résultats de l'évaluation de programmes peuvent entraîner la modification des interventions afin de mieux atteindre les objectifs, ou encore de les atteindre à meilleur coût. La fréquence de ces évaluations à être effectuées n'est cependant pas dictée aux ministères.

74 À titre d'illustration, une directive du Secrétariat du Conseil du trésor au gouvernement fédéral indique que ces évaluations doivent être prévues dès la mise en œuvre d'un programme et qu'elles doivent avoir lieu au maximum cinq ans plus tard dans le cadre des programmes d'attribution de subventions.

75 Les ententes fédérale-provinciales actuellement en vigueur relatives aux programmes FCCQ et FIMR prévoient d'ailleurs que des évaluations intérimaires de conformité aux ententes administratives ainsi qu'une évaluation finale des programmes sont réalisées.

76 Le MAMROT n'a pas évalué l'atteinte des objectifs fixés dans le programme PIQM. En ce qui concerne le FIMR, il n'a pas fait pas de suivi des constats découlant de l'évaluation de ce programme.

77 Le programme PIQM, entièrement sous la responsabilité du gouvernement québécois, n'a pas fait l'objet d'une évaluation depuis son entrée en vigueur en 2002. En outre, aucune évaluation n'est prévue au cours des prochaines années pour ce programme.

78 Un rapport d'évaluation antérieur (2008), qui concernait le programme FIMR, ainsi qu'un second rapport (2010), portant sur un autre programme soumis à une entente fédérale-provinciale, soulevaient des doutes quant à l'atteinte de certains des objectifs de ces programmes. Dans un cas, les conclusions indiquaient notamment que le programme n'aurait pas eu l'effet escompté sur la qualité des eaux usées rejetées. Ces rapports proposaient aussi des pistes d'amélioration potentielle. Le ministère n'a pas profité de ces travaux pour évaluer dans quelle mesure les lacunes soulevées s'appliquaient à d'autres programmes et, le cas échéant, apporter les bonifications nécessaires.

79 Les résultats de nos travaux sur le contrôle et la surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales (voir le chapitre 5) montrent que la performance des infrastructures n'est souvent pas à la hauteur des attentes. Pourtant, le gouvernement a affecté plus de 8 milliards de dollars dans les infrastructures municipales d'assainissement des eaux usées depuis l'entrée en vigueur des programmes d'aide financière en 1978. Or, le MAMROT n'a jamais évalué les répercussions réelles de ses interventions par rapport aux ressources investies.

80 L'absence d'une évaluation des résultats du PIQM prive le ministère d'information essentielle pour améliorer les programmes futurs et accroître les chances d'atteindre les objectifs fixés par ceux-ci. De surcroît, le ministère n'est pas à même de mesurer les progrès réalisés quant à l'amélioration de la qualité des cours d'eau, ni d'apprécier le rendement des ressources investies dans ces programmes.

Recommandations

81 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère :

- 7** Prévoir, dès la mise en place d'un programme d'aide financière, un processus d'évaluation périodique et s'assurer de son application rigoureuse selon les modalités établies.
- 8** Utiliser les résultats des évaluations de programmes pour bonifier ses interventions, le cas échéant, en vue d'atteindre les buts fixés.

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

«**Attribution de l'aide financière.** Le Cadre de référence du MAMROT identifie des niveaux de priorité et aucun projet admissible n'est exclu à priori. En outre, 489 millions de dollars ont été dévolus en investissements pour la réalisation de projets visant à réduire des problématiques de débordement depuis l'adoption de la PNE, pour une aide accordée par le MAMROT de 351 millions. Le MAMROT considère que son Cadre de référence exprime la plupart des priorités gouvernementales. Il suit l'évolution de différents enjeux gouvernementaux, dont celui associé à la mise en œuvre de la *Stratégie pancanadienne pour la gestion des effluents des eaux usées*. Le MAMROT pourra ajuster son Cadre de référence lorsque les enveloppes d'investissement associées à ces mesures seront disponibles.

« Le MAMROT évaluera si certains ajustements peuvent être réalisés pour améliorer sa gestion documentaire. Cependant, le ministère tient à préciser que les fiches d'appréciation techniques ainsi que les fiches d'analyse sont complétées par les chargés de projets avant toute recommandation d'aide financière. Ces recommandations sont signées par un minimum de trois ingénieurs.

« Les règles et normes des programmes permettent au ministre d'attribuer un taux d'aide supérieur. Le MAMROT évaluera un ajustement aux règles et aux normes du programme PIQM afin de prendre en considération la préoccupation du Vérificateur général.

«**Surveillance de la gestion contractuelle.** À l'égard du paragraphe 39, le MAMROT tient à spécifier que son processus pour l'attribution de l'aide financière consiste à accorder une promesse d'aide initiale, reposant sur un estimé préliminaire, et elle peut-être ajustée à la suite du développement complet de la solution optimale et des coûts réels obtenus subséquemment à l'appel d'offres. Une fois l'aide financière confirmée, aucune augmentation n'est accordée. Le MAMROT effectue sur une base individuelle une analyse soutenue de chacun des projets présentés par les municipalités et est ainsi en mesure d'identifier les causes d'augmentations éventuelles de l'aide. La hausse de 41 % de l'aide financière mentionnée est principalement attribuable à l'évolution de l'envergure du projet à la suite de sa définition complète, de l'analyse technique, des ajustements requis pour répondre aux exigences réglementaires du MDDEF et afin de mieux répondre aux besoins en eau des municipalités ou encore par

l'effet de l'inflation, étant donné les délais relativement importants pour mener à terme de tels projets. Une proportion de cette augmentation est aussi due, dans certains cas, à l'octroi d'un taux d'aide supérieur à celui utilisé lors de la promesse d'aide initiale tel que prévu aux règles et normes.

Le ministère doit également préciser qu'il ne possède pas le rôle de donneur d'ouvrage. Ce rôle appartient plutôt aux municipalités du Québec, propriétaires des infrastructures, qui doivent, en vertu des lois en vigueur, pleinement assumer leurs responsabilités en matière de gestion contractuelle. Le respect de l'autonomie des municipalités doit ainsi demeurer un élément actif de l'action du ministère.

« Le MAMROT reconnaît toutefois son rôle d'encadrement des pratiques municipales en matière de gestion contractuelle. En effet, des efforts importants ont été mis de l'avant au cours des dernières années pour améliorer ces pratiques, par l'adoption de diverses lois, auxquelles s'ajoutent plus récemment l'adoption de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, contribuant ainsi au resserrement du cadre applicable à la gestion contractuelle des municipalités. Les efforts du ministère incluent aussi la production de documents de support aux municipalités. Cette action se poursuivra au cours des prochaines années, et d'autres modifications législatives pourront être adoptées par le ministère afin d'améliorer les pratiques municipales en matière de gestion contractuelle. Le ministère devra aussi considérer les recommandations à cet effet que pourra émettre la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction.

« Le MAMROT effectue, sur la base d'un processus de gestion du risque, des vérifications financières sur place des réclamations et évalue les conditions d'octroi des différents contrats municipaux accordés dans le cadre des projets qu'il subventionne. Ces vérifications sont effectuées selon les normes canadiennes d'audit établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. De plus, il a récemment ajouté une équipe de vérificateurs spécifiquement dédiée à la vérification de la gestion contractuelle effectuée par les municipalités. Cette équipe vérifie aussi l'application des politiques de gestion contractuelle des municipalités. Certains dossiers peuvent faire l'objet de vérifications spécifiques sur place lorsque des risques particuliers sont détectés en cours de développement ou de réalisation du projet. Toute situation d'infraction décelée dans le cadre des programmes d'aide est référée à l'équipe de vérificateurs du MAMROT qui peut le cas échéant en informer l'UPAC [Unité permanente anticorruption]. De plus, le ministère s'est doté en 2011 de dispositions particulières dans ses protocoles d'ententes afin d'incorporer une clause visant l'application d'une pénalité en cas de non respect des règles relatives à l'octroi des contrats. L'incorporation aux protocoles d'une telle sanction financière accroît l'imputabilité des dirigeants municipaux face à leurs obligations et permet l'application d'une mesure coercitive en cas d'irrégularité confirmée.

« Quant aux mécanismes de surveillance a priori, le MAMROT considère à cet effet une approche d'accompagnement priorisant l'allocation de ses ressources à l'analyse des dossiers techniques sous l'angle du travail d'optimisation, afin d'établir les solutions plausibles les plus économiques. En effet, la définition adéquate et exhaustive d'un projet représente le principal risque d'un projet

quant à ses coûts. Certains contrôles en gestion contractuelle sont aussi réalisés lorsqu'un dossier particulier révèle un risque important ou qu'un bénéficiaire a déjà fait l'objet d'irrégularités.

« Ainsi, afin de donner suite aux préoccupations du Vérificateur général en ce qui concerne la gestion contractuelle des municipalités dans le cadre des projets d'eau subventionnés, le MAMROT pourra bonifier la mise en œuvre de mesures telles que :

- la mise en place de modifications législatives visant de meilleures pratiques en matière de gestion contractuelle ;
- l'évaluation des risques et le maintien d'une approche visant à subventionner uniquement les projets présentant les solutions plausibles les plus économiques ;
- les différentes mesures de contrôles effectuées par l'équipe de vérificateurs en matière de gestion contractuelle ;
- l'application de pénalités en cas de non respect des règles relatives à l'octroi des contrats municipaux.

« **Évaluation de l'atteinte des objectifs des programmes.** D'entrée de jeu, le ministère considère que les sommes investies grâce aux programmes d'aide financière liés aux installations d'eau potable ou aux stations d'assainissement des eaux usées, comme PIQM, FIMR et FCCQ, contribuent à améliorer sensiblement la qualité de l'eau au Québec. C'est d'ailleurs la principale raison d'être de ces programmes. Par ailleurs, ces aides financières accordées par le ministère visent à résoudre les problématiques environnementales identifiées par le MDDEFP.

« De plus, le ministère désire ajouter qu'il procède annuellement à l'évaluation de plusieurs programmes d'aide financière et ce, depuis longtemps. Le processus d'évaluation en place, qui vise notamment à s'assurer que les programmes sont appliqués selon les modalités établies, est d'ailleurs documenté dans la Politique en matière d'évaluation de programmes d'octobre 2011.

« Cependant, le ministère reconnaît qu'il peut améliorer ses façons de faire. Aussi, il planifiera un processus d'évaluation intérimaire pour les programmes d'infrastructures susceptibles de s'échelonner sur une longue période. Ainsi, dans la prochaine année, le ministère déterminera s'il est opportun d'évaluer le programme PIQM.

« En outre, le ministère est d'avis qu'il utilise déjà de façon notable les résultats des évaluations de programmes afin de bonifier ses interventions futures. Toutefois, il systématisera davantage cette démarche et veillera à mieux l'étayer. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Rôles et responsabilités

Sigles

FCCQ	Fonds Chantiers Canada-Québec	MDDEFP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs
FIMR	Fonds sur l'infrastructure municipale et rurale	PIQM	Programme d'infrastructures Québec-Municipalités
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	PNE	<i>Politique nationale de l'eau</i>

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation proviennent de différentes sources, notamment, de la *Loi sur le développement durable*, de la *Politique nationale de l'eau*, des ententes intervenues entre le MAMROT et le MDDEFP en matière de production d'eau potable et d'assainissement des eaux usées et de rapports de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le MAMROT gère les programmes d'aide financière concernant les infrastructures municipales liées à l'eau potable et aux eaux usées de manière à maximiser l'impact sur la qualité de l'eau, et ce, en tenant compte de l'ensemble des coûts et des bénéfices.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les critères d'attribution de l'aide financière sont : <ul style="list-style-type: none"> — clairement établis pour chacun des programmes d'aide ; — cohérents par rapport aux priorités d'interventions gouvernementales retenues ; — basés sur la recherche d'un impact maximal sur la qualité de l'eau ; et ils permettent de tenir compte de l'ensemble des coûts et des bénéfices. ■ Le MAMROT informe les municipalités au sujet des programmes d'aide financière disponibles et leur apporte le soutien nécessaire pour qu'elles puissent s'en prévaloir. ■ L'attribution de l'aide financière est basée sur les critères établis. ■ Un contrôle est effectué pour s'assurer que les sommes allouées sont utilisées aux fins prévues et selon les conditions fixées. ■ Une évaluation des programmes est réalisée périodiquement afin de déterminer le degré d'atteinte des objectifs et de s'assurer que les ressources sont utilisées de façon efficiente.

Portée des travaux

La présente vérification porte sur la gestion des programmes d'aide financière liée aux infrastructures municipales relatives au traitement de l'eau. Les programmes d'aide financière retenus pour nos travaux l'ont été notamment en raison de leurs objectifs et de l'importance de leur budget. Il y a lieu de noter que nos travaux ont visé les projets d'infrastructures municipales relatives tant à l'eau potable qu'aux eaux usées, car les programmes d'aide financière vérifiés couvrent indistinctement ces deux types de projets. Nous avons concentré nos travaux sur les infrastructures liées au traitement de l'eau et, donc, exclu les projets touchant uniquement les conduites. Est aussi exclue de nos travaux la gestion des eaux individuelles (résidences isolées), celles-ci requérant une application réglementaire particulière à ce secteur, déléguée en grande partie aux municipalités.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MAMROT et du MDDEFP et nous avons analysé les documents pertinents obtenus. Nous avons également rencontré des représentants de municipalités afin de prendre connaissance de leurs points de vue et de recueillir des informations complémentaires utiles à nos travaux. Nous avons aussi procédé à l'analyse de dossiers. Plus précisément, à l'égard de l'admissibilité et de l'analyse technique des projets, 20 dossiers ont été sélectionnés de façon aléatoire parmi près de 225 dossiers ayant fait l'objet d'une première promesse d'aide financière entre avril 2008 et novembre 2011 dans les programmes d'aide financière retenus. Les dossiers qui ont été analysés au regard du taux d'aide financière ont été, quant à eux, choisis à partir des informations disponibles auprès du MAMROT et en fonction des risques que représentaient ces projets. Enfin, en ce qui concerne la surveillance de la gestion contractuelle, nous avons vérifié 30 dossiers où les étapes examinées dans nos travaux avaient été complétées entre 2006 et 2012. Les projets sélectionnés touchent différentes régions du Québec.

Les travaux de vérification se sont déroulés de mai 2011 à novembre 2012.

Annexe 2 Rôles et responsabilités

MAMROT	<p>De façon générale, le ministère est tenu d'appuyer l'administration et le développement des municipalités, des régions et de la métropole en favorisant une approche durable et intégrée au bénéfice des citoyens.</p> <p>Plus particulièrement, il doit :</p> <ul style="list-style-type: none">■ développer et élaborer des politiques et des orientations se rapportant à la gestion ou au financement des infrastructures municipales et voir, le cas échéant, à leur application et à leur suivi ;■ administrer des programmes d'aide financière relatifs aux infrastructures liées à l'eau ;■ analyser les modalités administratives et techniques des projets d'assainissement des eaux municipales qui lui sont présentés dans le cadre des programmes d'aide financière ;■ aider et soutenir les municipalités dans l'exercice de leurs fonctions ;■ conseiller efficacement les autorités gouvernementales pour qu'elles puissent prendre des décisions optimales par rapport aux risques qui sont associés au maintien des infrastructures.
MDDEFP	<p>De façon générale, le ministère est tenu d'assurer la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité pour améliorer la qualité des milieux de vie des citoyens.</p> <p>Plus particulièrement, il doit :</p> <ul style="list-style-type: none">■ développer et mettre en œuvre des politiques, des lois, des règlements et des programmes visant notamment la prévention ou la réduction de la contamination de l'eau ;■ contrôler l'application des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement, notamment par la délivrance d'autorisations.
Municipalités	<p>Elles doivent :</p> <ul style="list-style-type: none">■ si désiré, présenter une demande pour s'inscrire à l'un ou l'autre des programmes d'aide financière existants ;■ s'assurer du respect des règles établies pour ces programmes d'aide financière ;■ obtenir une autorisation du MDDEFP pour toute nouvelle infrastructure ou toute modification à une infrastructure municipale d'assainissement des eaux usées ou de production d'eau potable existante ;■ assurer la pérennité des infrastructures de production d'eau potable et d'assainissement des eaux usées ;■ procéder à l'attribution des contrats, en respectant la réglementation en vigueur à cet égard.