

NOTE

DESTINATAIRE : Monsieur Jacques A. Tremblay
Directeur général des infrastructures

EXPÉDITEUR : Michel Gagnon

DATE : Le 8 janvier 2009

Tu trouveras ci-inclus copie de ma note adressée à monsieur Jean-Paul Beaulieu en réponse à sa demande également annexée à la présente. Je te demande de préparer une proposition de cadre d'intervention qui traduira concrètement l'approche que nous utiliserons au quotidien pour répondre à la demande du sous-ministre concernant la gestion des infrastructures.

Cette approche exige des règles souples de gestion qui doivent être conformes aux règles usuelles d'éthique et de reddition de compte en plus de s'inscrire dans un cadre de gouvernance que souhaite à la fois le Secrétariat du conseil du trésor et le Vérificateur général du Québec

Je vous remercie de votre collaboration.

Cordiales salutations,



MICHEL GAGNON

c.c : M. Robert Sauvé

Pièces jointes : (2)



OBJET : Gestion des programmes d'infrastructures

N° dossier : SR0M2009-00004

DATE : Le 14 janvier 2009

ÉTAT DE LA QUESTION

Monsieur Michel Gagnon, sous-ministre adjoint, m'a demandé de rédiger une proposition de cadre d'intervention qui réponde aux impératifs soulevés dans votre note du 7 janvier 2009.

Je vous propose donc un document qui porte sur les mesures pour l'accélération des investissements en infrastructures, une gestion plus efficace et efficiente des programmes d'aide et le respect des exigences en matière de reddition de comptes.

RECOMMANDATIONS

Mettre de l'avant les mesures proposées dans ce document.

Préparée par :

Jacques A. Tremblay, directeur général
des infrastructures

Michel Gagnon, sous-ministre adjoint aux
infrastructures et au financement municipal

Robert Sauvé, sous-ministre associé aux affaires
régionales et municipales

DÉCISION

☒ Recommandation approuvée par :

☐ Recommandation refusée par :

Suivi :

Date

09 01 22

*Michel et Robert S -
SVP. Préparer une note à la
ministre à ce sujet avec
Toutes les pièces
Jointes à la
présente*

Des mesures pour l'accélération des investissements en infrastructures, une gestion plus efficace et efficiente des programmes d'aide et le respect des exigences en matière de reddition de comptes concernant les projets

Contexte

Dans le cadre de la modernisation de l'état et au regard du plan stratégique du Ministère la Direction générale des infrastructures a amorcé une réflexion visant à revoir ses façons de faire. Cette démarche est devenue nécessaire compte tenu de la rareté des effectifs et de la volonté du gouvernement d'accélérer les investissements en matière d'infrastructures municipales pour servir de levier à la relance de l'économie.

Tant le gouvernement du Canada que le gouvernement du Québec ont fait une priorité des investissements en infrastructures. Le gouvernement du Canada a adopté le Plan Chantiers Canada assorti d'un budget de 33 G\$ sur 7 ans (2007-2012) dont 4 G\$ pour le Québec via le transfert de la Taxe sur l'essence, le Fonds Chantiers Canada et le Financement de base égal par juridiction. De son côté, le Québec a prévu dans son Plan québécois des infrastructures investir 37 G\$ en 5 ans (2007-2012) dont 3,35 G\$ en infrastructures municipales. Ce budget a d'ailleurs été révisé à 3,6G\$ pour la période 2008-2013.

À la suite de l'annonce de ce plan d'investissement, le gouvernement du Québec a procédé à l'adoption de la Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques. Ce cadre juridique a pour objectif de s'assurer que les investissements de l'État dans les infrastructures publiques soient faits conformément aux meilleures pratiques de gestion et de manière transparente et qu'il y ait une répartition adéquate de ces investissements afin de combler les besoins en infrastructures municipales.

À cette fin, il prévoit le dépôt à chaque année à l'Assemblée nationale d'un budget d'investissement qui devra comprendre les sommes allouées au maintien et à la résorption, dans un délai de 15 ans, du déficit d'entretien et au développement des infrastructures publiques. Il prévoit aussi une reddition de comptes de l'utilisation qui en a été faite.

Le cadre d'intervention précité constitue aussi un outil de premier plan vis-à-vis les priorités que s'est donné le gouvernement et les règles de base à suivre en matière de reddition de compte. La volonté ferme du gouvernement d'accélérer ses investissements et la réflexion amorcée par le Conseil du trésor de se donner, dans un avenir rapproché, un cadre de gouvernance appuyé en cela par le Vérificateur général, exigent une réflexion et des façons de faire nouvelles qui tiennent compte à la fois de ce contexte et de nos impératifs internes de gestion.

Nous convenons que des mesures efficaces doivent être mises en place pour que nos actions s'appuient sur les valeurs de gestion soulevées dans votre récente note. Ces dernières vont d'ailleurs dans le sens des préoccupations qu'avait déjà la DGI et ses façons de faire devront s'en inspirer en tenant compte des particularités de nos rapports avec le monde municipal et de leur dynamique qui diffère de celle des autres ministères avec leur clientèle. À titre d'exemple, contrairement au ministère des Transports nous ne sommes pas les maîtres d'œuvre des travaux, ce sont les municipalités qui en sont imputables avec les limites d'action que cela génère.

Le Ministère occupe une position stratégique avantageuse pour agir rapidement compte tenu qu'il a identifié les besoins d'investissement en infrastructures municipales dans un cadre de gestion qu'il a fait approuver par le Conseil du trésor et qu'il a obtenu les crédits nécessaires pour y donner suite. De plus, les négociations avec le gouvernement fédéral pour préciser les modalités de l'entente afférente aux volets Collectivités et Grandes Villes du Fonds Chantiers Canada sont en fin de course et celle-ci rendra disponibles plus de 820 M\$ d'aide financière pour les infrastructures des municipalités. Le programme de transfert de la Taxe sur l'essence et de la contribution du Québec possède déjà ses propres règles, est bien amorcé et générera pour quatre autres années 525 M\$ d'aide

annuellement à compter de 2009. Enfin, la DGI propose des nouveaux moyens pour aider les municipalités à moderniser leurs infrastructures et à accélérer leurs investissements en cette matière.

Propositions

Conformément à votre demande, voici les propositions que formule la DGI à cet égard.

- **Mise en œuvre de programmes d'accélération des investissements en infrastructures**

- **Programme (PRÉCO) – conduites d'eau**

La DGI a élaboré un projet de programme de subventions (PRÉCO) qui s'aligne sur la volonté du gouvernement d'accélérer les investissements en infrastructures. Il serait doté d'une enveloppe de 700 M\$ d'aide financière et générerait à court terme 1 G\$ de travaux. Le programme vise à remplacer les conduites d'eau potable et d'eaux usées désuètes et ainsi assurer le maintien des actifs et à rattraper le déficit d'entretien cumulé.

L'originalité de ce programme tient au fait qu'il est simple d'application et qu'il respecte les règles de l'art. Il s'appuie sur une planification et une mise en priorité des travaux requis pour le renouvellement des conduites d'eau potable et d'eaux usées dans les municipalités. Ces informations sont déjà accessibles dans les plans d'intervention que les municipalités ont déposés au Ministère. L'aide financière peut être accordée au mètre linéaire et représente environ 66 % des coûts de remplacement. Il répondrait d'ailleurs à des revendications faites par les municipalités elles-mêmes. S'il est adopté par les autorités du Ministère, nous proposons de transmettre un projet de CT et les règles et normes au Conseil du trésor pour approbation.

- **Programme de modernisation des installations**

La DGI examine la possibilité de mettre sur pied un programme d'aide qui permettrait d'accélérer les investissements en infrastructures. Il s'agit d'un programme de remboursement des dépenses en immobilisation sur présentation de factures ayant une procédure administrative allégée, afin de moderniser les installations de traitement d'eau potable et d'eaux usées des municipalités, qui respectent les normes mais qui sont à la fin de leur vie utile (pompes, filtres, équipements de mesure, etc. Ce programme pourrait aussi être mis sur pied assez rapidement.

- **Démarche de traitement plus souple et plus rapide**

Lorsque le Ministère reçoit une demande d'aide financière dont le projet proposé s'inscrit dans le cadre de gestion approuvé ou obtient une cote de priorité supérieure, elle devrait être automatiquement retenue et analysée. Le dossier de recommandation favorable devrait être par la suite transmis au cabinet de la ministre pour faire l'objet d'une promesse d'aide. Ainsi, cette demande serait traitée rapidement et financée à partir du programme d'aide financière le mieux adapté (TECQ, FCC, PRÉCO, PIQM) pour accélérer la réalisation des travaux.

- **Révision à la hausse des promesses d'aide financière**

La DGI devrait sensibiliser la clientèle municipale et tout le personnel technique appelé à travailler avec les municipalités au fait que les projets d'infrastructures, peu importe leur nature, doivent être soutenus par une estimation de coûts fiable, faite à partir de plans et devis suffisamment détaillés, le Ministère voulant ainsi limiter au minimum le nombre de révision à la hausse des promesses d'aide financière. Le Ministère pourra ainsi maximiser les sommes dont il dispose au profit de l'ensemble des municipalités. Une lettre confirmant que le projet a été retenu et qu'il fera l'objet d'une promesse d'aide financière lorsque son élaboration aura été détaillée et complétée pourrait être rapidement transmise

par la ministre au bénéficiaire pour que ce dernier fasse progresser son projet dans les meilleurs délais.

- **Cadre de sélection des projets à incidence économique, locale ou régionale**

La sélection des projets à incidence économique, locale ou régionale devrait être faite en fonction d'une grille de critères à déterminer avec les autorités. Cette grille pourrait s'inspirer de celle jointe en annexe. Elle devrait notamment contenir des éléments pour évaluer les retombées économiques et sociales pour le milieu afin de s'inscrire dans la volonté du gouvernement de faire face le plus rapidement possible aux soubresauts de l'économie. L'emphase pourrait être mise sur des projets qui créent non seulement des emplois directs mais des emplois indirects.

- **Une aide majorée aux municipalités démunies**

La DGI est favorable au principe de l'aide majorée en fonction de l'enveloppe budgétaire consentie par le Conseil du trésor. Compte tenu que le gouvernement a fixé comme objectif que ses investissements aient des effets sur les tranches de population les plus larges possible et que les enveloppes d'aide financière à ce chapitre sont limitées et en voie d'être épuisées, il convient dans cette optique, d'appliquer avec le plus de circonspection possible, la méthode de calcul uniformisée (endettement per capita - capacité financière insuffisante) pour décider du soutien à accorder aux municipalités les plus démunies qui ont à faire face à des problématiques d'infrastructures incontournables.

Cette formule d'équité rassurerait les associations municipales sur le bien fondé de nos majorations. L'une d'elles a d'ailleurs demandé récemment la liste des municipalités dont le taux d'aide a été majoré et selon quel pourcentage.

- **Structure de coordination plus fonctionnelle ministère-cabinet**

Il serait fort utile d'établir une structure de coordination formelle entre le Ministère et le cabinet de la ministre afin que ce dernier bénéficie d'une information validée à tous les niveaux et qu'il obtienne un portrait d'ensemble de la situation, de son évolution, de l'impact des choix retenus. Un comité de travail devrait être formé exclusivement des représentants du cabinet et du sous-ministre adjoint aux infrastructures et de son directeur général qui se réunirait au moins une fois par semaine.

- **Des mesures favorables à la reddition de comptes**

Le Ministère a maintenant l'obligation légale de rendre compte des investissements réalisés afin de donner suite à son cadre de gestion et au plan d'investissement afférent adoptés par le Conseil du trésor. Les propositions énumérées ci-dessus favorisent des valeurs d'équité et de bonne gestion en conformité avec les règles d'éthique reconnues.

- **Conclusion**

Le Ministère doit donc agir rapidement pour mettre en œuvre des programmes d'aide financière très efficaces s'il veut rencontrer les exigences de la loi relativement à la résorption du déficit d'entretien et à l'investissement annuel en maintien d'actifs. Il est impératif de procéder puisqu'il existe un délai important entre le lancement d'un programme d'aide et la réalisation concrète des travaux dans les municipalités, délai que nous nous fixons de réduire par les mesures proposées.

- **Recommandations**

Adopter les propositions précitées

Dans cette note, il n'a pas été question de concertation avec les autres ministères pour échanger des informations mais la DGI s'assurera avec les ministères concernés que les travaux se réalisent d'une façon fluide et participera aux rencontres de comités interministériels le cas échéant.

Note à la ministre

OBJET : Gestion des programmes d'infrastructures
N° dossier : SROM2009-00004

DATE : Le 27 janvier 2009

J'ai demandé récemment au sous-ministre adjoint aux infrastructures, M. Michel Gagnon, de me proposer une stratégie d'intervention permettant de rencontrer les exigences gouvernementales relatives à l'accélération des investissements en matière d'infrastructures de même que celles ayant trait à l'encadrement administratif que nous impose le Conseil du trésor.


Il avait aussi reçu pour mandat de tenir compte des avis du Vérificateur général sur la reddition de comptes dans la perspective où le Conseil du trésor souhaite que le gouvernement se dote d'un cadre de gouvernance qui respecte les règles usuelles d'éthique et de reddition de comptes.

Sommairement, les documents que je vous ai placés en annexe, font état :

- de la mise en œuvre d'un programme de subventions simplifié pour accélérer l'octroi des subventions aux municipalités;
- d'une démarche plus souple de gestion pour l'approbation des projets au Ministère;
- de mesures d'analyse de coûts optimale pour limiter au minimum les dépassements ou les bonifications possibles. Le ministère pourra ainsi maximiser les sommes dont il dispose au profit de l'ensemble des municipalités;
- d'un calcul uniformisé pour faciliter la gestion de l'aide majorée accordée aux municipalités dévitalisées. Cette formule d'équité rassurerait les associations municipales sur le bien-fondé de nos interventions dont l'une a demandé récemment la liste des municipalités dont le taux d'aide a été majoré et selon quel pourcentage.

J'endosse les recommandations de monsieur Gagnon qui répondent à la requête que je lui ai adressée récemment.

Je demeure à votre disposition pour en discuter avec vous, dans le meilleur intérêt de la gestion de nos programmes d'aide financière en matière d'infrastructures.


Jean-Paul Beaulieu
Sous-ministre

M.G.



ACTION

BSM

INFORMATIONS COMMANDE D'ACTION

Numéro SSC	Numéro interne	Numéro de commande	Date d'échéance
SROM2009-00004		SROM2009-00004-02	2009-01-16
Sujet de la correspondance :	Gestion des programmes d'infrastructures		
Auteur :	Nicole Renaud/QUEBEC/RMN (2009-01-28 09:26)		

DESCRIPTION

Date de l'action: 2009-01-28

Nature de l'action : Transmis au Cabinet (Note à la ministre)

Attaché politique :

Description de l'action et fichiers joints:
Approbation du sous-ministre du 2009-01-28

POUR LA SIGNATURE DE

Mme Nathalie Normandeau, ministre

DÉSIGNATION DU DOCUMENT

Gestion des programmes d'infrastructures

APPROBATION DE

DATE

M. Jean-Paul Beaulieu, sous-ministre

M. Michel Gagnon, sous-ministre adjoint aux
infrastructures et au financement municipal

28-01-09

RETOUR À

SROM2009-00004