

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 5

Suivi d'une vérification
de l'optimisation des ressources

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	5.1.1
Services d'eau et pérennité des infrastructures	5.2.1
Conclusions générales	5.2.6
Rôle et interventions du ministère	5.2.9
Connaissance de l'état des infrastructures	5.2.19
Conseils, outils et partage des bonnes pratiques	5.2.28
Gestion municipale à l'égard des infrastructures	5.2.40
Engagements gouvernementaux	5.2.50

Les commentaires du ministère apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

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

PNE Politique nationale de l'eau

Introduction

- 5.1.1** Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations faisant l'objet d'un suivi ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences que nous avons relevées.
- 5.1.2** Cet exercice vient compléter la vérification initiale et permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisons état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.
- 5.1.3** La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de la vérification de l'optimisation des ressources.
- 5.1.4** Les missions de suivi sont menées 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.
- 5.1.5** Le tableau 1 présente le suivi dont traite le présent tome, avec la référence à la vérification initiale.

Tableau 1
Suivi dont traite le présent tome

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Services d'eau et pérennité des infrastructures	2004-2005, tome I, chapitre 2

- 5.1.6** Nous avons donc effectué le suivi de sept recommandations. Nous avons constaté que des progrès satisfaisants ont été réalisés, c'est-à-dire que ces recommandations ont été complètement ou largement appliquées, dans 71 p. cent des cas. De plus amples détails sont fournis dans la section suivante.

Services d'eau et pérennité des infrastructures

Équipe :

Maryse Fournier
Directrice de vérification
Julien Larocque
Christian Villeneuve

Travaux effectués auprès du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire¹

- 5.2.1** Les questions du vieillissement des infrastructures relatives à l'eau² et les besoins financiers considérables liés à leur entretien et à leur renouvellement constituent des sujets d'actualité depuis longtemps. À cet égard, plusieurs programmes d'assistance financière destinés aux municipalités ont été mis en place par le gouvernement dès les années 70 et le sont encore aujourd'hui. Au moment de la vérification initiale, les deux principaux programmes étaient les suivants : le Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ), adopté en 1978, et le Programme d'assainissement des eaux municipales (PADEM), mis en place en 1995.
- 5.2.2** Depuis 2005, de nouveaux programmes ont vu le jour et certains ont été renouvelés. Le tableau 1 présente les principaux programmes de soutien financier touchant de près aux infrastructures liées à l'eau potable et aux eaux usées, la période couverte par le programme ainsi que les sommes en cause.

Tableau 1
Principaux programmes de soutien financier depuis 2005

Programme de soutien financier	Financement du gouvernement fédéral (en millions de dollars)	Financement du gouvernement provincial (en millions de dollars)	Période couverte par le programme	Part totale estimée pour les projets d'infrastructures liées à l'eau (en millions de dollars)
Programme d'infrastructures Québec-Municipalités (PIQM)*	–	1 015	À partir de 2002	700
Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR)	232	232	2005-2010	284
Transfert des revenus d'une partie de la taxe fédérale d'accise sur l'essence et contribution du gouvernement du Québec (excluant le transport en commun)	928	384	2005-2009	1 184
	1 487**	613**	2010-2013	1 785
Fonds Chantiers Canada-Québec – volets Collectivités et Grandes Villes (FCCQ)	410	410	2009-2015	656
Programme de renouvellement des conduites d'eau potable et d'eaux usées (PRECO)	350	350	2009-2010	700

* Il s'agit d'une bonification se rapportant à un programme existant avant 2005.

** La répartition du financement est estimée en fonction du programme couvrant la période 2005-2009.

Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

1. Au moment de la vérification initiale, le nom de l'entité était « ministère des Affaires municipales et des Régions ».
2. Les infrastructures relatives à l'eau incluent les installations de traitement de l'eau potable, les ouvrages d'assainissement des eaux usées ainsi que les conduites d'eau potable et d'eaux usées.

- 5.2.3** En 2004-2005, nous avons réalisé des travaux de vérification de l'optimisation des ressources pour voir si le gouvernement s'assurait que les investissements affectés aux infrastructures liées à l'eau étaient effectués de façon optimale afin de maintenir les acquis et de ne pas compromettre les efforts fournis. Ces travaux, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 2 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, visaient les objectifs suivants :
- déterminer si le MAMROT était en mesure de conseiller efficacement les autorités gouvernementales pour qu'elles puissent prendre des décisions optimales par rapport aux risques qui sont associés à la pérennité des infrastructures ;
 - apprécier dans quelle mesure ses interventions concouraient à une saine gestion des services d'eau et des infrastructures par les municipalités ;
 - évaluer s'il assurait le suivi des engagements gouvernementaux en matière de gestion des services d'eau et de pérennité des infrastructures.
- 5.2.4** Lors de la vérification initiale, nous avons constaté que :
- le rôle du MAMROT à l'égard de la gestion municipale des services d'eau et des infrastructures s'y rattachant n'était pas bien compris de tous et que la nature de ses interventions devait être révisée ;
 - le peu d'information sur l'état réel des conduites souterraines d'eau nuisait à une juste appréciation des risques associés à leur pérennité ;
 - les conseils du MAMROT auprès des municipalités auraient pu être plus efficaces quant à l'établissement d'un diagnostic de la situation, au calcul du coût de l'eau et, enfin, à l'élaboration de plans d'intervention à long terme ;
 - l'évaluation de la gestion municipale des infrastructures liées à l'eau n'était pas suffisamment orientée vers leur pérennité ;
 - la prise en charge des engagements de la Politique nationale de l'eau (PNE) qui sont sous la responsabilité du ministère n'était pas clairement définie.
- 5.2.5** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2004-2005 auprès du MAMROT. Nos travaux ont été réalisés en 2009 et ont pris fin en octobre. Nous avons fait le suivi de l'ensemble des recommandations formulées au moment de la vérification initiale. Nos travaux s'appuient principalement sur le résultat d'entrevues réalisées auprès de représentants du ministère et sur l'analyse des documents pertinents.

Conclusions générales

- 5.2.6** Nos travaux révèlent que, pour cinq des sept recommandations, les progrès enregistrés sont satisfaisants. Ainsi, en s'associant à la réalisation d'événements où les intervenants municipaux sont conviés, le MAMROT a saisi des occasions de faire connaître son rôle à l'égard de la gestion des services d'eau et des infrastructures. Il a également mené des actions visant à adapter la nature et la portée de ses interventions. À titre d'exemple, la mise en place de divers critères dans ses programmes d'assistance financière lui permet de tenir compte de caractéristiques spécifiques de certaines municipalités. Par ailleurs, il a développé et diffusé un certain nombre d'outils, tels que des guides et des modèles, pour aider les municipalités à mieux connaître l'état de leurs infrastructures et à élaborer leurs plans d'intervention. Par conséquent, les informations contenues dans ces plans lui ont permis d'améliorer son niveau de connaissance des réseaux d'aqueduc et d'égout.
- Progrès satisfaisants pour cinq des sept recommandations.**

5.2.7 En ce qui concerne les deux autres recommandations, nous sommes d'avis que les actions entreprises n'ont pas été suffisantes pour corriger les lacunes soulignées dans notre vérification initiale. Ainsi, nous invitons le ministère à poursuivre ses efforts afin de déterminer les indicateurs nécessaires à l'appréciation de la qualité de la gestion des infrastructures liées à l'eau dans une perspective de développement durable et d'en faire le suivi. Nous rappelons au MAMROT l'importance d'encadrer la mise en œuvre des engagements de la PNE dont il est responsable.

5.2.8 Le tableau 2 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des sept recommandations.

Tableau 2
Suivi des recommandations

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Rôle et interventions du ministère		
S'assurer que tous les intervenants ont une compréhension uniforme du rôle qu'il doit jouer à l'égard de la gestion des services d'eau et des infrastructures qui y sont liées.	✓	
Accroître ses efforts afin d'adapter la nature et la portée de ses interventions à l'évolution du contexte ainsi qu'aux risques inhérents, et ce, dans une optique de recherche de solutions à long terme.	✓	
Connaissance de l'état des infrastructures		
Améliorer son niveau de connaissance de l'état des infrastructures municipales dans le domaine de l'eau de façon à remplir son rôle conseil auprès du gouvernement.	✓*	
Conseils, outils et partage des bonnes pratiques		
Continuer à améliorer la connaissance qu'a l'ensemble des municipalités des outils qui existent [...] de même que des initiatives prises par certaines d'entre elles à l'égard de la gestion des services d'eau.	✓	
Accroître son soutien auprès des municipalités dans la mise en œuvre des moyens permettant de connaître l'état des infrastructures, de déterminer le coût complet de l'eau et d'élaborer des plans directeurs d'intervention.	✓**	
Gestion municipale à l'égard des infrastructures		
Déterminer les indicateurs nécessaires à l'appréciation de la qualité de la gestion des infrastructures liées à l'eau dans une perspective de développement durable et d'en faire le suivi de façon à prendre les mesures qui s'imposent au besoin.		✓
Engagements gouvernementaux		
Relativement aux engagements de la Politique nationale de l'eau dont il est responsable :		
• compléter sa planification stratégique en mettant en évidence les enjeux et les impacts liés à ces engagements ;		
• mettre à jour un plan d'action détaillé qui est en lien avec sa planification stratégique et qui précise les objectifs à atteindre, les priorités, l'échéancier, les responsabilités de même que les ressources nécessaires ;		✓
• suivre l'atteinte de l'ensemble des objectifs retenus à l'aide des indicateurs et des informations de base nécessaires.		
Total des recommandations	5	2
Pourcentage des recommandations	71 %	29 %

* Le ministère devra terminer la compilation des données sur l'état des conduites d'eau potable et d'eaux usées et mettre à jour les données qu'il détient en matière d'infrastructures liées à l'eau afin d'avoir un portrait complet de la situation. Nous continuerons à porter une attention particulière à ces éléments.

** Le ministère devra poursuivre ses efforts pour soutenir les municipalités dans la connaissance des coûts complets de l'eau. Ce volet sera suivi de près.

Rôle et interventions du ministère

- 5.2.9** La gestion des infrastructures municipales est caractérisée par un partage des responsabilités entre les municipalités et le MAMROT. Les municipalités sont responsables, au premier chef, d'assurer la pérennité des infrastructures liées à l'eau. Pour sa part, le MAMROT doit veiller à la bonne administration du système municipal du Québec dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyens.
- 5.2.10** Nous sommes d'avis qu'il est important pour le ministère de s'assurer que tous les intervenants ont une compréhension uniforme de son rôle à l'égard de la gestion municipale des services d'eau et des infrastructures. Il est tout aussi nécessaire que le MAMROT revoie et adapte au besoin la nature de ses interventions afin d'assumer le mieux possible l'ensemble de ses responsabilités dans ce domaine.
- 5.2.11** Lors de la vérification initiale, nous avons relevé que le rôle du MAMROT n'était pas compris de la même façon par tous les intervenants, les attentes à son endroit différaient d'une municipalité à l'autre et la nature des interventions du ministère était restée sensiblement la même malgré l'évolution du contexte. En outre, les interventions étaient peu modulées en fonction des risques découlant de caractéristiques spécifiques des municipalités, telles que leur taille ou leur capacité financière.
- 5.2.12** Les intervenants du monde municipal reprochaient au ministère la lourdeur des procédures administratives, la rigidité des moyens pour la réalisation de projets admissibles aux programmes et la longueur des délais, notamment pour le traitement des demandes de subventions.
- 5.2.13** Nous avons recommandé au ministère :
- de s'assurer que tous les intervenants ont une compréhension uniforme du rôle qu'il doit jouer à l'égard de la gestion des services d'eau et des infrastructures qui y sont liées ;
 - d'accroître ses efforts afin d'adapter la nature et la portée de ses interventions à l'évolution du contexte ainsi qu'aux risques inhérents, et ce, dans une optique de recherche de solutions à long terme.
- 5.2.14** Depuis notre vérification réalisée en 2004-2005, le MAMROT a saisi des occasions de faire connaître son rôle à l'égard de la gestion des services d'eau et des infrastructures, notamment lors d'évènements regroupant des intervenants du monde municipal. Il a de plus profité de la mise en place de nouveaux programmes de soutien financier au cours des dernières années pour aborder son rôle dans ses relations avec les municipalités. Son site Web constitue un autre moyen de communication utilisé par le MAMROT.
- Le ministère a saisi des occasions de faire connaître son rôle.**
- 5.2.15** La nature et la portée des interventions du MAMROT ont évolué depuis la vérification initiale. Les nouveaux programmes offerts aux municipalités contiennent des critères qui permettent de tenir compte de certaines caractéristiques spécifiques des municipalités. Par exemple, alors qu'un programme propose une contribution financière accessible à toutes les municipalités selon la taille de leur population, d'autres programmes permettent d'ajuster le montant de la contribution en fonction de la capacité financière de la municipalité.

- 5.2.16** En 2008, le ministère a commandé à une firme externe la réalisation d'un sondage sur les besoins, les attentes et la satisfaction de sa clientèle. Ce dernier a été acheminé à plus de 450 intervenants du milieu municipal en provenance de toutes les régions administratives. Les résultats montrent une amélioration par rapport au sondage de 2004, notamment quant à la lourdeur administrative et à la longueur des délais. Par exemple, le taux de satisfaction atteint plus de 80 p. cent en ce qui a trait aux questions relatives à la rapidité du traitement des demandes d'information et d'aide technique, ainsi que pour la simplicité des procédures visant à obtenir un produit ou un service.
- 5.2.17** Enfin, le Plan québécois des infrastructures, intitulé *Des fondations pour réussir*, a été lancé en octobre 2007 et prévoit des investissements à réaliser sur un horizon de 15 ans. Pour la période allant de 2007 à 2012, ceux-ci sont de l'ordre de 3,2 milliards de dollars pour les infrastructures municipales. Parallèlement, la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* a été adoptée en décembre 2007. Cette loi 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 entre ceux relatifs à l'entretien des infrastructures et ceux relatifs à leur développement ». À cette fin, la loi prévoit le dépôt annuel à l'Assemblée nationale d'un budget d'investissement pluriannuel qui doit comprendre les sommes allouées à l'entretien et à la résorption du déficit d'entretien, ainsi qu'au développement des infrastructures publiques. La possibilité pour les municipalités d'avoir accès à un budget d'investissement sur un horizon à long terme favorise une meilleure planification de leur part.
- 5.2.18** Nos travaux permettent donc de conclure que le ministère a enregistré des progrès satisfaisants en ce qui concerne les recommandations portant sur son rôle et sur ses interventions.

Investissements prévus sur un horizon de 15 ans.

Connaissance de l'état des infrastructures

- 5.2.19** Devant les défis que représente la gestion des infrastructures municipales, il est primordial que le gouvernement dispose de toute l'information nécessaire à une prise de décision éclairée. Ayant la charge de conseiller le gouvernement sur les questions municipales, le MAMROT doit évaluer les risques associés à la détérioration ou au non-renouvellement des infrastructures. En outre, l'appréciation des besoins d'investissements doit prendre appui sur une connaissance générale de l'état des infrastructures afin de déterminer les priorités d'action et d'évaluer le rythme d'intervention nécessaire.
- 5.2.20** Nos travaux de 2004-2005 avaient permis de constater que le niveau de connaissance de l'état des infrastructures liées à l'eau, de même que des risques et des impacts qui leur sont associés, était insuffisant même si les problèmes de vieillissement de ces infrastructures existaient depuis longtemps.
- 5.2.21** Nous avons recommandé au ministère d'améliorer son niveau de connaissance de l'état des infrastructures municipales dans le domaine de l'eau de façon à remplir son rôle conseil auprès du gouvernement.

- 5.2.22** Le ministère a mis en place des mécanismes visant à améliorer ses connaissances à l'égard de l'état des infrastructures. Depuis 2005, il exige un plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'eau potable et d'égout de la part des municipalités qui bénéficient d'une aide financière pour la réalisation de travaux de réfection de leurs réseaux souterrains. Cette exigence ne s'applique pas si la municipalité présente un rapport certifiant le bon état ou, à l'opposé, la vétusté de son réseau. | **Un plan d'intervention est maintenant exigé des municipalités.**
- 5.2.23** Le plan demande notamment les informations suivantes : les taux de fuites, la consommation d'eau potable, l'état de dégradation des conduites, le montant des investissements recommandés pour les cinq prochaines années, et ce, afin de déterminer les priorités parmi les travaux à effectuer. Selon une compilation du MAMROT, sur les 892 municipalités ayant un réseau d'aqueduc et d'égout, 744 lui avaient remis, en décembre 2009, leur plan d'intervention ou un rapport certifiant le bon état ou la vétusté de leur réseau.
- 5.2.24** Au cours des derniers mois, le ministère a entrepris des travaux d'analyse des informations fournies par les municipalités dans leur plan d'intervention. Des travaux restent à faire pour compléter certaines données.
- 5.2.25** Pour répondre aux exigences de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*, le ministère a élaboré un cadre de gestion pour les infrastructures. Actuellement, ce document présente un portrait des infrastructures liées à l'eau – approvisionnement et traitement de l'eau potable, assainissement des eaux usées, réseaux souterrains de distribution d'eau potable et de collecte des eaux usées – qui repose sur des informations provenant de différentes sources, dont certaines demandent à être mises à jour. Ainsi, les récents travaux du ministère ne se reflètent pas encore dans ce document. Plus particulièrement, la principale étude scientifique réalisée à l'échelle du Québec pour estimer les besoins d'investissements en infrastructures liées à l'eau remonte à plus de 10 ans, soit à 1996-1997. Le ministère a l'intention de mettre à jour et de compléter ces informations. On peut également espérer que les nouvelles informations issues des plans d'intervention pourront à terme améliorer le portrait de la situation.
- 5.2.26** En tenant compte des faits constatés jusqu'à présent et sur la base des intentions exprimées par le MAMROT, nous considérons que les progrès réalisés à l'égard de cette recommandation sont satisfaisants.
- 5.2.27** Nous tenons toutefois à souligner l'importance que le ministère complète et analyse les données des plans d'intervention, pour qu'il soit en mesure d'améliorer ses conseils auprès du gouvernement en la matière. | **Les données devront être complétées.**

Conseils, outils et partage des bonnes pratiques

5.2.28 Pour les municipalités, la gestion des services d'eau représente de grands défis, tant sur le plan budgétaire qu'en ce qui a trait à la connaissance adéquate de l'état des infrastructures. Le MAMROT a un rôle important à jouer pour les appuyer afin qu'elles soient en mesure de prendre les meilleures décisions. Lors des travaux initiaux, nous avons constaté que les outils développés et diffusés par le ministère – tels que des guides et des modèles – n'étaient pas suffisamment connus et utilisés par les municipalités. Nous avons aussi relevé qu'une bonne manière pour le MAMROT de soutenir les municipalités serait de promouvoir et de partager les bonnes pratiques au regard des nouvelles technologies et des façons de faire.

5.2.29 Nos rencontres auprès des municipalités avaient aussi fait ressortir des besoins prioritaires nécessitant un meilleur appui de la part du MAMROT. Les principaux constats à cet effet étaient les suivants :

- La connaissance que les municipalités avaient de l'inventaire de leurs infrastructures souterraines (conduites d'eau potable et d'eaux usées) et de l'état de celles-ci était parcellaire. De plus, la précision et la qualité des informations que possédaient celles que nous avons visitées variaient beaucoup de l'une à l'autre.
- L'information disponible pour calculer le coût de l'eau entraînait une sous-évaluation de celui-ci.
- Les municipalités avaient encore des efforts à faire pour se doter d'un plan d'intervention qui leur permettrait d'avoir une vue d'ensemble par rapport aux décisions à prendre quant aux interventions nécessaires à court, à moyen et à long terme.

5.2.30 Nous avons recommandé au ministère :

- de continuer à améliorer la connaissance qu'a l'ensemble des municipalités des outils qui existent [...] de même que des initiatives prises par certaines d'entre elles à l'égard de la gestion des services d'eau ;
- d'accroître son soutien auprès des municipalités dans la mise en œuvre des moyens permettant de connaître l'état des infrastructures, de déterminer le coût complet de l'eau et d'élaborer des plans directeurs d'intervention.

5.2.31 Depuis la vérification de 2004-2005, le MAMROT a diffusé des informations aux représentants municipaux relativement aux outils développés dans

son site Internet, tels que le *Guide méthodologique pour la recherche et l'élimination des raccordements inversés dans les réseaux de collecte d'eaux usées municipales* et le *Guide d'élaboration d'un plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'eau potable et d'égout*. Le ministère présente aussi ces outils lors d'événements regroupant des représentants municipaux auxquels il participe. De plus, il favorise le partage d'initiatives et de bonnes pratiques au sein des municipalités en s'associant à la réalisation d'événements où elles sont conviées.

De nouveaux outils sont diffusés aux municipalités.

- 5.2.32** Pour soutenir les municipalités en ce qui a trait à la connaissance de l'inventaire et de l'état de leurs infrastructures souterraines, le ministère a élaboré et diffusé des guides sur le sujet au cours des dernières années. Il a aussi introduit dans les critères d'admissibilité de ses programmes d'infrastructures des conditions liées à la production d'un plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'eau potable et d'égout par la municipalité qui demande une subvention en la matière.
- 5.2.33** De plus, les liens que le ministère a tissés avec certains acteurs du domaine lui permettent d'améliorer la diffusion des connaissances. Par exemple, depuis 2005, le MAMROT a signé des ententes avec le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU)³ concernant plusieurs travaux à réaliser. Ces travaux touchent notamment à la réalisation de devis techniques de réhabilitation et d'auscultation⁴, de travaux de veille et de guides de meilleures pratiques. En agissant sur plusieurs fronts, le ministère contribue à ce que les municipalités améliorent leurs connaissances.
- 5.2.34** Afin de gérer adéquatement la ressource en eau, la connaissance du coût complet de l'eau est cruciale. Toutefois, il s'agit d'un volet qui nécessite encore des améliorations. Un engagement de la PNE – dont le MAMROT est responsable – porte sur le développement d'un outil permettant d'établir le coût de revient des services d'eau, et ce, pour 2003. Au moment de la vérification initiale, le ministère n'avait pas donné suite à cet engagement.
- 5.2.35** Actuellement, le ministère considère que les indicateurs de gestion municipaux qui ont été développés par un groupe de travail formé d'experts, de représentants du monde municipal et du MAMROT sont suffisants pour le calcul du coût de l'eau. Nous avons relevé le caractère incomplet de ces indicateurs dans notre rapport de 2004-2005 : « Puisqu'ils sont alimentés au moyen de l'information actuellement disponible, ils ne présentent que le résultat des dépenses nettes effectuées, ce qui est différent du coût complet de l'eau. La diffusion de ces indicateurs devra être accompagnée d'explications adéquates quant à la façon de les interpréter, sinon l'on risque d'entretenir la confusion relativement au coût complet de l'eau. »
- 5.2.36** Pour pallier les lacunes constatées lors de la vérification initiale, des modifications ont été apportées à certains indicateurs, notamment en ce qui concerne les subventions qui ne sont plus déduites du calcul. Un guide a aussi été rendu disponible aux municipalités pour les aider en ce qui a trait à l'imputation de dépenses devant être attribuées au coût de l'eau, mais qui sont inscrites sous d'autres postes des rapports financiers.
- 5.2.37** Actuellement, les résultats des indicateurs de gestion municipaux permettent aux municipalités de suivre leur évolution dans le temps et de se comparer quant aux dépenses affectées à l'approvisionnement, au traitement et aux réseaux de distribution pour ce qui concerne l'eau potable ainsi qu'au traitement et à la collecte des eaux usées. Toutefois, cette façon de faire ne permet pas de calculer un coût complet de l'eau. Le coût ainsi calculé ne considère pas certains frais, tels ceux reliés au financement ainsi que ceux rattachés à la protection des sources d'eau.

Le coût complet de l'eau: un volet à améliorer.

3. Ce centre est un réseau d'expertise et de référence travaillant à la pérennité des infrastructures municipales.

4. L'auscultation des réseaux permet de poser un diagnostic sur l'état des conduites d'eau.

- 5.2.38** De façon générale, les progrès sont jugés satisfaisants à l'égard de la recommandation formulée.
- 5.2.39** Toutefois, nous incitons le ministère à poursuivre ses efforts pour soutenir les municipalités en ce qui a trait à la connaissance du coût complet de l'eau, car il s'agit du seul moyen pour les citoyens de prendre conscience du coût réel de cette précieuse ressource.

Gestion municipale à l'égard des infrastructures

- 5.2.40** Étant donné que plusieurs municipalités bénéficient de subventions gouvernementales substantielles en ce qui concerne les infrastructures liées à l'eau, et compte tenu des enjeux financiers, sociaux et environnementaux en cause, le MAMROT doit évaluer la qualité de la gestion municipale de ces infrastructures. Pour ce faire, il doit savoir, sur une base régulière, si les actions réalisées par les municipalités sont suffisantes pour assurer la pérennité des infrastructures et éviter d'alourdir le déficit d'entretien qui sera légué aux générations futures.
- 5.2.41** Lors de la vérification initiale, les informations dont disposait le ministère ne lui permettaient pas de savoir dans quelle mesure les municipalités procédaient à un examen régulier de leurs réseaux d'aqueduc et d'égout ainsi qu'à l'entretien nécessaire de ceux-ci. Les indicateurs développés à l'époque portaient, entre autres, sur le nombre de bris d'aqueduc et les dépenses effectuées relativement aux services d'eau, ce qui était insuffisant pour évaluer la qualité de la gestion des infrastructures dans une optique de durabilité des actifs.
- 5.2.42** Même si le ministère possédait alors certaines informations concernant les sommes investies en infrastructures, ces informations ne permettaient pas d'évaluer si les investissements étaient suffisants pour assurer la pérennité des infrastructures. Les informations disponibles provenaient des rapports financiers et ne concernaient que les dépenses effectuées. Il s'avérait donc essentiel que le ministère détermine les indicateurs permettant de juger de la qualité de la gestion municipale des infrastructures.
- 5.2.43** Rappelons que le ministère possédait toutefois une bonne connaissance des ouvrages d'assainissement des eaux, car il effectuait un suivi régulier du degré de respect des exigences auxquelles ces ouvrages étaient soumis.
- 5.2.44** Nous avons recommandé au ministère de déterminer les indicateurs nécessaires à l'appréciation de la qualité de la gestion des infrastructures liées à l'eau dans une perspective de développement durable et d'en faire le suivi de façon à prendre les mesures qui s'imposent au besoin.
- 5.2.45** Depuis la vérification initiale, le ministère a obtenu, à l'aide des plans d'intervention déposés par les municipalités, des données quant à l'état des conduites d'eau potable et d'égout. Certaines informations de ces plans ont alors été compilées dans une base de données.

- 5.2.46** À cet égard, le ministère a récemment effectué une analyse des informations inscrites dans cette base de données. Les résultats de cette analyse indiquent que certains champs devront être complétés, les municipalités n'ayant pas fourni toutes les informations demandées. En outre, 148 municipalités ayant un réseau d'aqueduc et d'égout n'avaient pas déposé au ministère leur plan d'intervention, ni un rapport certifiant le bon état ou la vétusté de leur réseau.
- 5.2.47** Le ministère dispose maintenant de données, comme celles relatives à l'état des réseaux municipaux, aux investissements, aux taux de fuites, aux dépenses liées à l'eau, etc. Certaines informations devront toutefois être complétées et mises à jour. De plus, il n'a pas établi parmi toutes ces données quels sont les indicateurs clés qui lui permettraient d'apprécier, avec plus de justesse et sur une base régulière, la gestion municipale des infrastructures liées à l'eau et ainsi, de détecter les situations à risque en matière de pérennité des infrastructures.
- 5.2.48** En conséquence, nos travaux nous amènent à conclure que les progrès du ministère sont insatisfaisants.
- 5.2.49** Nous réitérons au ministère l'importance de déterminer les indicateurs nécessaires à l'appréciation de la qualité de la gestion des infrastructures liées à l'eau dans une perspective de développement durable et d'en faire le suivi de façon à prendre les mesures qui s'imposent au besoin.

Des indicateurs clés sont à définir pour apprécier la gestion municipale.

Engagements gouvernementaux

- 5.2.50** Déposée à l'automne 2002, la PNE trace les grandes orientations servant à guider les actions gouvernementales pour les dix années suivantes. Le MAMROT est responsable, pour sa part, de plusieurs des engagements de cette politique qui se regroupent sous différentes thématiques :
- assurer une eau potable de qualité et sécuritaire ;
 - compléter l'assainissement municipal ;
 - assurer la pérennité des infrastructures municipales ;
 - améliorer la gestion des services d'eau.
- 5.2.51** Étant donné la portée de ce document, il était important que le ministère intègre les enjeux de cette politique dans sa planification stratégique, qu'il établisse un plan d'action réaliste en fonction des engagements retenus et des ressources disponibles et qu'il effectue un suivi régulier des progrès accomplis afin d'en rendre compte au moment opportun.
- 5.2.52** Les travaux réalisés en 2004-2005 soulignaient l'importance de préciser et de justifier, dans la planification stratégique du ministère, le degré de priorité qu'il veut accorder aux 14 engagements de la PNE dont il est responsable, afin de réduire les risques qu'ils ne soient pas réalisés ou que leur mise en œuvre soit retardée par rapport aux échéances fixées. Le ministère n'avait alors pas établi clairement les priorités ni précisé les ressources qu'il entendait y consacrer. On notait aussi des reports répétés d'échéances quant aux différents projets de plan d'action, ce qui nuisait à la mise en œuvre de la PNE.

5.2.53 Enfin, pour évaluer l'atteinte des résultats liés aux 14 engagements dont il est responsable, le MAMROT avait dressé une liste d'indicateurs. Il ne disposait toutefois pas des informations de base nécessaires pour alimenter ces indicateurs et ainsi, apprécier correctement la situation. C'était le cas notamment en ce qui concerne le taux de réduction de la fréquence des débordements en temps de pluie ou, encore, le taux de renouvellement des réseaux.

5.2.54 Nous avons recommandé au ministère, relativement aux engagements de la Politique nationale de l'eau dont il est responsable :

- de compléter sa planification stratégique en mettant en évidence les enjeux et les impacts liés à ces engagements ;
- de mettre à jour un plan d'action détaillé qui est en lien avec sa planification stratégique et qui précise les objectifs à atteindre, les priorités, l'échéancier, les responsabilités de même que les ressources nécessaires ;
- de suivre l'atteinte de l'ensemble des objectifs retenus à l'aide des indicateurs et des informations de base nécessaires.

5.2.55 Le plan stratégique 2009-2013 du MAMROT présente sept actions déterminantes. L'une d'elles expose un plan d'investissement pour le maintien des actifs, la résorption du déficit d'entretien et la mise aux normes des infrastructures municipales d'eau potable et d'égout. De façon globale, ces investissements pourraient permettre au ministère de réaliser les engagements de la PNE dont il est responsable. Toutefois, depuis la vérification initiale, il n'a toujours pas précisé, dans un plan d'action pour l'ensemble de ces engagements, les actions prioritaires, les indicateurs, les échéances et les ressources à y consacrer.

Toujours pas de plan d'action précisant les priorités.

5.2.56 Ainsi, les risques de ne pas mener à terme chacun des engagements de la PNE sont encore présents, d'autant plus que nous observons des reports répétés des échéances. D'ailleurs, le dernier bilan annuel relatif à la mise en œuvre de la PNE, publié par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, montre que seulement 11 des 35 actions en lien avec les engagements dont le MAMROT est responsable sont accomplies. De plus, ce dernier ne détient pas toutes les informations quant aux indicateurs lui permettant d'effectuer un suivi régulier des progrès réalisés ; le dernier bilan de la PNE indique un résultat « indéterminé » en ce qui concerne 7 des 20 indicateurs présentés.

5.2.57 De son côté, le MAMROT considère que le cadre de gestion et les plans d'investissement en infrastructures qui ont été produits à la suite de l'adoption, en décembre 2007, de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* constituent le plan d'action servant à mettre en œuvre les engagements de la PNE. À notre avis, ni le cadre de gestion ni les plans d'investissement ne précisent les actions à mener pour chacun des engagements de la PNE dont le ministère est responsable. Les plans d'investissement présentent essentiellement les sommes qui seront investies en infrastructures, mais pas les priorités, ni l'échéancier, ni les ressources requises.

5.2.58 Nos travaux de suivi nous amènent à conclure que les progrès réalisés sont insatisfaisants par rapport à notre recommandation portant sur la mise en œuvre de la PNE et le suivi du degré d'atteinte des engagements dont le MAMROT est responsable. Nous réitérons au ministère l'importance d'encadrer et de suivre sa mise en œuvre.

5.2.59 Commentaires du ministère

« Depuis la publication du rapport de 2004-2005 du Vérificateur général du Québec (VGQ) sur les services d'eau et la pérennité des infrastructures, le MAMROT a pris des mesures pour conseiller le gouvernement dans ses décisions quant aux infrastructures municipales liées à l'eau, pour assurer le suivi de ses engagements en gestion des services d'eau et en pérennité des infrastructures municipales liées à l'eau, et pour évaluer si ses interventions concourent à une saine gestion de ces services et de ces infrastructures. Le MAMROT complétera sa collecte de données sur les infrastructures liées à l'eau, développera des indicateurs clés et créera un tableau de bord pour optimiser la gestion de ces infrastructures par les municipalités. Le MAMROT élaborera aussi un plan d'action et en assurera le suivi par l'entremise de son comité de vérification afin de donner suite adéquatement aux observations du VGQ.

« Terminer la compilation des données sur l'état des conduites d'eau potable et d'eaux usées et mettre à jour les données qu'il détient en matière d'infrastructures liées à l'eau.

Le MAMROT possède des données sur les infrastructures municipales liées à l'eau, il les complétera et les analysera pour avoir un portrait global de ces infrastructures, comme le recommande le VGQ. Au 1^{er} février 2010, le MAMROT suivait la performance de 768 stations municipales de traitement des eaux usées et de 4336 ouvrages de surverse. À cette date, il avait aussi reçu, d'autant de municipalités, 794 plans d'intervention ou attestations de vétusté ou de bon état pour le renouvellement, ou non, de leurs conduites d'eau potable ou d'égout, ou les deux, par rapport aux 892 municipalités possédant de telles conduites.

« Poursuivre ses efforts pour soutenir les municipalités dans la connaissance des coûts complets de l'eau.

Le MAMROT a développé et revu, avec le milieu municipal, six indicateurs de gestion municipaux associés aux coûts des services d'eau calculés à partir des dépenses généralement reconnues au plan comptable et provenant des états financiers des municipalités. Le VGQ recommande que le MAMROT poursuive ses efforts pour connaître les coûts complets de l'eau. Bien que cet exercice demeure complexe, le MAMROT poursuivra ses recherches pour déterminer les autres coûts à intégrer dans le calcul de ces coûts.

« Poursuivre ses efforts pour déterminer les indicateurs nécessaires à l'appréciation de la qualité de la gestion des infrastructures liées à l'eau dans une perspective de développement durable et en faire le suivi.

Le MAMROT a accès à des données de performance des stations municipales d'assainissement, aux états financiers des municipalités, aux données des indicateurs de gestion municipaux et aux données sur l'état des conduites d'eau. Il reçoit, analyse et diffuse annuellement les résultats de son suivi de la performance des stations municipales d'assainissement des eaux usées et des ouvrages de surverse en fonction des exigences environnementales de rejet. Il reçoit annuellement, de toutes les municipalités, leurs états financiers et les données des indicateurs de gestion municipaux. Il reçoit des municipalités des plans d'intervention pour le renouvellement subventionné de leurs conduites d'eau ou des attestations de bon état ou de vétusté de ces conduites qui lui permettront, lorsque leur compilation sera complétée, d'avoir un inventaire de ces infrastructures, de connaître leur état et les coûts des travaux de remplacement. Le MAMROT développera des indicateurs clés et créera un tableau de bord pour mieux évaluer et suivre la qualité de la gestion des infrastructures municipales liées à l'eau.

« Encadrer et suivre la mise en œuvre des engagements de la PNE dont il est responsable.

Le MAMROT considère qu'il a tenu compte, dans ses priorités, des 14 engagements dont il est responsable dans le cadre de la PNE. Les axes d'intervention de ces engagements sont la mise aux normes de l'eau potable, l'assainissement des eaux usées, la pérennité des infrastructures municipales liées à l'eau et l'amélioration de leur gestion. Ces axes ont été considérés dans ses programmes d'aide financière aux infrastructures ainsi que dans le cadre de gestion et le plan quinquennal d'investissements (PQI) relatifs aux infrastructures municipales qu'il a conçus pour se conformer à la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*. Le MAMROT a intégré dans sa planification stratégique 2009-2013 une action déterminante sur la mise en œuvre du PQI. Pour se conformer à la recommandation du VGQ, le MAMROT inclura dans son plan d'action ministériel ses engagements quant à la PNE et assurera le suivi de sa mise en œuvre par l'entremise de son comité de vérification. »