

CHAPITRE 5

Pérennité des infrastructures d'eau : aide et soutien aux municipalités

Application de la *Loi sur le développement durable* : 2025

Audit de performance

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

EN BREF

Ce rapport vise à répondre à l'obligation de la commissaire au développement durable de faire part au moins une fois par année de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable*.

Le traitement de l'eau est un processus essentiel pour la santé humaine et la protection de l'environnement. Les infrastructures municipales d'eau jouent un grand rôle dans la gestion de cette ressource. Or, étant vieillissantes, elles doivent faire l'objet d'investissements importants pour assurer la pérennité de la qualité des services d'eau offerts à la population. Qui plus est, les changements climatiques ont un impact sur les infrastructures municipales d'eau, ainsi que sur la qualité et la disponibilité des ressources en eau.

Dans ce contexte, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) doit aider et soutenir les municipalités du Québec en mettant en œuvre les actions nécessaires pour leur permettre de gérer leurs infrastructures d'eau de façon optimale et pérenne, et ce, bien que les municipalités soient responsables de la construction, du maintien, de l'exploitation et du financement de ces actifs. Cependant, les actions du MAMH sont insuffisantes à cet égard, comme le démontrent les lacunes que nous avons constatées.

D'abord, l'encadrement est insuffisant pour amener les municipalités à assumer efficacement leurs responsabilités. Les municipalités n'ont pas reçu d'orientation claire de la part du ministère quant au niveau d'investissements qu'elles devraient réaliser pour assurer le maintien de leurs actifs en infrastructures d'eau tout en éliminant graduellement le déficit d'entretien de ces actifs. De plus, ses orientations n'ont pas été suffisantes pour amener les municipalités à mettre en place un financement adéquat de leurs services d'eau afin d'assurer la durabilité de leurs infrastructures d'eau.

Ensuite, dans un contexte où la valeur financière des demandes d'aide reçues est beaucoup plus importante que le financement disponible, l'absence de critères de sélection clairs dans le Programme d'infrastructures municipales d'eau (PRIMEAU) 2023 ne donne pas l'assurance que les projets choisis sont les plus pertinents et rend la planification des investissements difficile pour les municipalités.

De plus, le ministère a déterminé 74 projets prioritaires pour les exercices 2025-2026 à 2027-2028, mais la justification de ses décisions n'a pas été documentée, ce qui ne nous a pas permis d'évaluer la qualité de cet exercice de sélection.

Finalement, les actions du MAMH pour favoriser la prise en compte des changements climatiques dans le cadre du PRIMEAU 2023 sont insuffisantes. Le MAMH n'exige pas des municipalités qu'elles considèrent les risques liés aux changements climatiques pour les projets d'envergure qu'elles soumettent, et le coût des évaluations de la résilience face aux changements climatiques ne fait pas partie des coûts admissibles au programme.

CONSTATS

1

Dans le contexte où les infrastructures d'eau dont les municipalités sont responsables nécessitent des investissements majeurs, l'encadrement est insuffisant pour amener les municipalités à assumer efficacement leurs responsabilités à cet égard.

2

Dans un contexte où les demandes d'aide sont importantes, l'absence de critères de sélection clairs dans le PRIMEAU 2023 ne donne pas l'assurance que les projets choisis sont les plus pertinents et rend la planification des investissements difficile pour les municipalités.

3

Les actions du MAMH pour prendre en compte les changements climatiques dans le cadre du PRIMEAU 2023 sont insuffisantes pour renforcer la capacité d'adaptation et la résilience des infrastructures municipales d'eau.

ÉQUIPE

Janique Lambert

Commissaire
au développement durable

Sarah Leclerc

Directrice d'audit
Supérieure responsable
de la mission

Josée Bellemare

Directrice d'audit

Isabelle Bouchard

Francis C. Bergeron

Tommy Côté

Karine Plouffe

Sylvie Turgeon

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint
et sous-vérificateur général

SIGLES

CERIU

Centre d'expertise et de recherche
en infrastructures urbaines

MAMH

Ministère des Affaires municipales
et de l'Habitation

PGA-eau

Plan de gestion des actifs en eau

PRIMEAU 2023

Programme d'infrastructures
municipales d'eau 2023

TECQ 2019-2024

Programme de la taxe sur
l'essence et de la contribution
du Québec 2019-2024

TECQ 2024-2028

Programme de transfert pour les
infrastructures d'eau et collectives
du Québec 2024-2028

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	7
Dans le contexte où les infrastructures d'eau dont les municipalités sont responsables nécessitent des investissements majeurs, l'encadrement est insuffisant pour amener les municipalités à assumer efficacement leurs responsabilités à cet égard.	17
Dans un contexte où les demandes d'aide sont importantes, l'absence de critères de sélection clairs dans le PRIMEAU 2023 ne donne pas l'assurance que les projets choisis sont les plus pertinents et rend la planification des investissements difficile pour les municipalités.	29
Les actions du MAMH pour prendre en compte les changements climatiques dans le cadre du PRIMEAU 2023 sont insuffisantes pour renforcer la capacité d'adaptation et la résilience des infrastructures municipales d'eau.	38
Recommandations	44
Commentaires de l'entité auditée	45
Renseignements additionnels.	47



MISE EN CONTEXTE

1 Le traitement de l'eau est un processus essentiel pour la santé humaine et la protection de l'environnement. Les infrastructures municipales d'eau jouent un grand rôle dans la gestion de cette ressource. Elles permettent, entre autres, de traiter l'eau en vue de la rendre propre à la consommation humaine et de garantir un approvisionnement en eau de qualité à la population, de même que d'assainir les eaux usées pour éliminer les contaminants et les polluants avant de les rejeter dans l'environnement. Au Québec, les infrastructures municipales d'eau représentaient, en 2024, plus de 101 000 km de conduites souterraines et plus de 10 400 installations d'eau potable, d'eaux usées et d'eaux pluviales.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 Dans un contexte où les infrastructures municipales d'eau sont vieillissantes, celles-ci doivent faire l'objet d'investissements importants pour assurer la pérennité de la qualité des services d'eau offerts à la population. Le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU) estimait la valeur de remplacement des infrastructures municipales d'eau à 188,5 milliards de dollars en 2024, en excluant la valeur du remplacement des chaussées aménagées au-dessus des conduites. Le CERIU estime par ailleurs que plus de 10 % de ces infrastructures sont à risque de défaillance élevé ou très élevé, ce qui représente une valeur de remplacement de 19,3 milliards de dollars. Un portrait des infrastructures municipales d'eau en 2024, qui comprend leur valeur de remplacement, est présenté dans la section Renseignements additionnels.

3 La croissance démographique peut exercer une pression sur les infrastructures municipales d'eau existantes. Ces infrastructures doivent en effet pouvoir répondre aux besoins grandissants et permettre aux municipalités d'accroître le nombre de logements sur leur territoire respectif.

Infrastructures municipales d'eau

Il s'agit de l'ensemble des systèmes physiques appartenant aux municipalités qui sont nécessaires pour capter, traiter, entreposer, distribuer et gérer l'eau potable, ainsi que pour collecter et traiter les eaux usées et pluviales. Ces infrastructures incluent notamment les conduites d'eau potable et d'eaux usées, les postes de pompage, les ouvrages de surverse, les stations de production d'eau potable et les stations d'épuration des eaux usées.

Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU)

Il s'agit d'un organisme à but non lucratif qui réalise périodiquement un portrait des infrastructures municipales d'eau au Québec avec le soutien financier du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. L'objectif de ce portrait est d'informer sur l'inventaire et l'état de ces infrastructures pour éclairer les décisions du gouvernement du Québec et du milieu municipal.

4 Par ailleurs, les municipalités doivent s'assurer de la conformité de leurs infrastructures d'eau aux lois, normes et réglementations applicables, dont le *Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées* et le *Règlement sur la qualité de l'eau potable* adoptés par le gouvernement.

5 Qui plus est, les changements climatiques ont un impact sur les infrastructures municipales d'eau, ainsi que sur la qualité et la disponibilité des ressources en eau. Il importe donc d'adapter ces infrastructures aux effets des changements climatiques afin d'en assurer la performance. Des exemples de ces effets sur les infrastructures municipales d'eau et les ressources en eau sont présentés dans la figure 1.

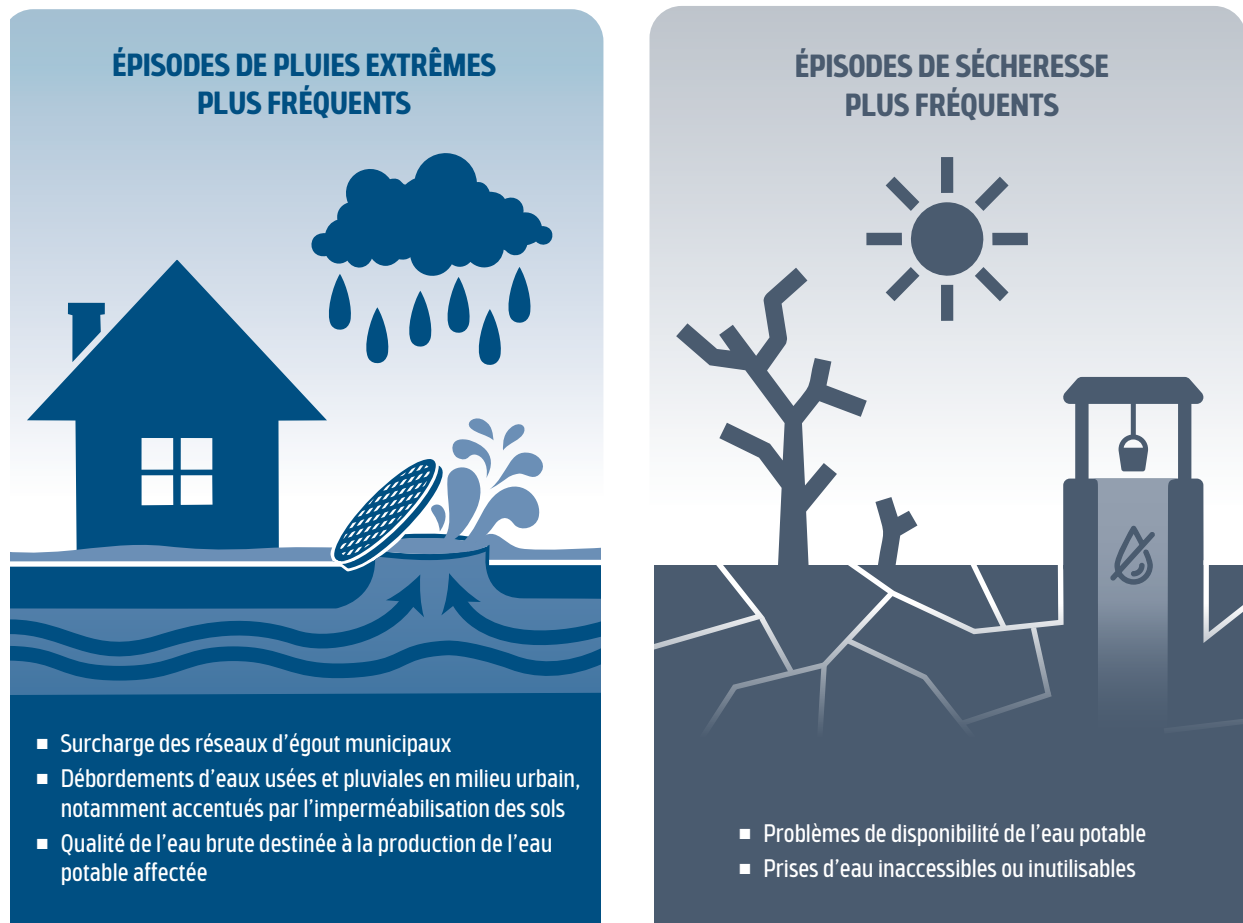
Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées

Il s'agit d'un règlement entré en vigueur en 2014, qui a pour objectif de protéger la santé publique et l'environnement, et qui s'applique aux ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées. Il fixe notamment les normes de rejet minimales des effluents des stations d'épuration et les normes applicables aux débordements d'eaux usées.

Règlement sur la qualité de l'eau potable

Il s'agit d'un règlement entré en vigueur en 2001, qui a pour objectif d'assurer une eau potable de qualité à la population québécoise et qui s'applique notamment aux installations de production et aux systèmes de distribution d'eau des municipalités. Il fixe notamment des exigences de traitement et quelque 80 normes de qualité de l'eau potable, et prescrit différents contrôles.

FIGURE 1 Exemples d'effets des changements climatiques sur les infrastructures municipales d'eau et les ressources en eau



Sources : Ouranos, Chaire de recherche en eau potable de l'Université Laval.

Illustration : Commissaire au développement durable, banque d'images Noun Project.

Développement durable

6 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, la commissaire au développement durable a la responsabilité de faire part au moins une fois par année de ses constatations et de ses recommandations à l'égard de l'application de la *Loi sur le développement durable*. Nos travaux, qui visent à répondre à cette obligation de la commissaire au développement durable, se sont terminés en mars 2026.

7 L'audit qu'il présente est directement lié à certains principes de la *Loi sur le développement durable* et à des objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies pour 2030. Ces liens sont précisés dans la figure 2.

FIGURE 2 Liens entre le développement durable et la gestion des infrastructures municipales d'eau



Source : Commissaire au développement durable.

Illustrations : Commissaire au développement durable, Organisation des Nations Unies.

8 De plus, l'audit est lié à l'une des orientations de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028, soit celle de « Créer un État exemplaire qui agit en faveur de l'innovation ». Cette orientation vise à ce que les leviers à la disposition du gouvernement servent d'outils de transformation durables et novateurs pour le Québec. Des objectifs associés à cette orientation visent à généraliser la prise en compte des enjeux de durabilité dans le fonctionnement et les champs de compétence du gouvernement. Les objectifs et sous-objectifs de cette orientation qui s'appliquent à l'action gouvernementale sur les infrastructures municipales d'eau sont présentés ci-dessous.

Objectifs	Sous-objectifs
Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement	Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales
Investir de façon durable au profit des Québécois	Accroître la part des programmes normés qui incluent des critères de durabilité

Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

9 L'objectif de l'audit était de déterminer si le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) met en œuvre les actions nécessaires pour permettre aux municipalités du Québec de gérer leurs infrastructures d'eau de façon optimale et pérenne.

10 La période couverte par nos travaux s'étend du 1^{er} avril 2019 au 30 novembre 2025. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

11 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Rôles et responsabilités des municipalités et du MAMH

12 Les municipalités constituent des gouvernements de proximité. La gestion des infrastructures municipales d'eau relève de leurs responsabilités. Elles peuvent, en vertu de leurs pouvoirs, installer et gérer des services d'alimentation en eau potable ainsi que des services d'évacuation et de traitement des eaux usées. Elles sont responsables de la construction, de l'entretien, du maintien et de l'exploitation de leurs infrastructures d'eau, ainsi que du respect des lois, des normes et des réglementations applicables. Elles sont aussi responsables du financement de leurs projets d'infrastructures d'eau et des investissements nécessaires pour assurer le maintien optimal de ces infrastructures. Les municipalités disposent de pouvoirs fiscaux pour financer leurs services d'eau et leurs infrastructures d'eau, et elles sont autonomes dans le choix des outils fiscaux à leur disposition (ex. : taxe foncière, tarification, réserve financière).

13 La *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* confère au MAMH la responsabilité de veiller à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et de leur population. À cette fin, il doit notamment aider et soutenir les municipalités dans l'exercice de leurs fonctions. Pour ce faire, il offre entre autres des programmes d'aide financière pour répondre aux besoins prioritaires des municipalités en matière d'infrastructures municipales d'eau. Dans le cadre de ces programmes, il accompagne notamment les plus petites municipalités dans le développement de projets plus complexes. Il encadre et accompagne également les municipalités dans le cadre de l'application de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 et des plans de gestion des actifs en eau.

14 Les rôles et les responsabilités du MAMH sont présentés plus en détail dans la section Renseignements additionnels. Il importe de noter que le gouvernement s'est par ailleurs engagé auprès du milieu municipal à soutenir les investissements et la planification du renouvellement des infrastructures d'eau, lors de la signature de la Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité, en 2023.

Engagements de la Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité

En décembre 2023, le gouvernement du Québec, la Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec ainsi que la Ville de Montréal et la Ville de Québec ont signé la Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité. L'une des priorités communes établies dans cette déclaration est d'assurer l'entretien des infrastructures municipales essentielles, notamment les infrastructures d'eau, et de planifier leur renouvellement. À cet effet :

- le gouvernement du Québec s'est notamment engagé à soutenir les investissements et la planification du renouvellement des infrastructures d'eau, en continuant d'offrir des programmes d'aide financière modernes et souples, en minimisant la reddition de comptes demandée, en offrant des outils d'accompagnement et en visant une plus grande prévisibilité à long terme ;
- les municipalités, comme gouvernements de proximité, se sont pour leur part engagées à adopter et à mettre en œuvre des plans de gestion des actifs sur 10 ans, de manière à assurer la pérennité de leurs infrastructures d'eau de même que leur financement, ainsi qu'à préserver l'eau potable et à en assurer un usage raisonnable et équitable, notamment en visant l'atteinte de leurs cibles établies dans la stratégie québécoise d'économie d'eau potable.

Infrastructures municipales d'eau

15 L'approvisionnement, le traitement et la distribution d'une eau potable de qualité, la collecte et le traitement des eaux usées ainsi que la gestion des eaux pluviales se font en plusieurs étapes et nécessitent différents actifs. Ces actifs se divisent en deux grandes catégories : les infrastructures linéaires d'eau qui comprennent essentiellement les conduites d'eau potable, celles d'eaux usées et celles d'eaux pluviales, et les infrastructures ponctuelles d'eau qui comprennent les bâtiments et les installations utilisés pour l'eau potable, les eaux usées et les eaux pluviales.

16 Pour l'eau potable, l'eau brute est captée en surface (ex. : cours d'eau) ou dans les nappes phréatiques au moyen d'une prise d'eau. Cette eau est ensuite acheminée vers des stations de production d'eau potable afin d'y être traitée (ex. : filtration, chloration). Une fois traitée, elle est acheminée dans des réservoirs, puis distribuée par un réseau de conduites d'eau potable jusqu'aux consommateurs résidentiels et non résidentiels (ex. : industries, commerces et institutions). La figure 3 illustre les principales étapes de l'approvisionnement, du traitement et de la distribution de l'eau potable.

FIGURE 3 Principales étapes de l'approvisionnement, du traitement et de la distribution de l'eau potable

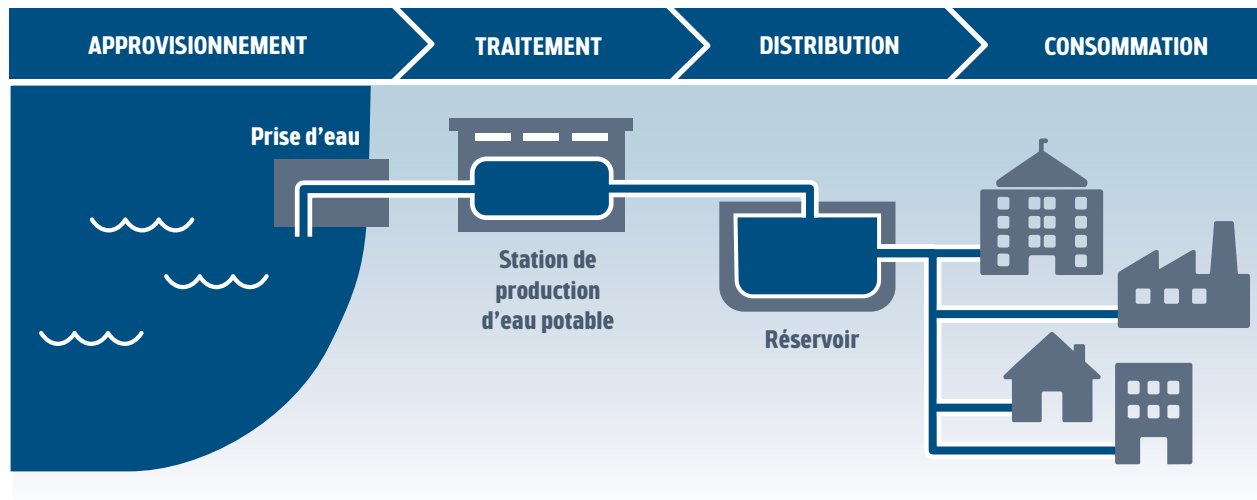


Illustration : Commissaire au développement durable.

17 Rejetées après l'utilisation, les eaux usées provenant des consommateurs résidentiels et non résidentiels sont collectées par un réseau d'égout sanitaire et acheminées vers une station d'épuration des eaux usées. Cette station traite les eaux usées afin d'éliminer les contaminants, puis l'eau est retournée dans l'environnement. Quant aux eaux pluviales, c'est-à-dire les eaux de ruissellement de surface issues des précipitations, elles sont collectées par un réseau d'égout pluvial, puis retournées dans l'environnement. Ces eaux ne sont pas traitées à la station d'épuration comme le sont les eaux usées, mais elles peuvent être entreposées provisoirement dans un bassin de rétention afin d'éviter les inondations. La figure 4 illustre les principales étapes de la collecte et du traitement des eaux usées et pluviales.

FIGURE 4 Principales étapes de la collecte et du traitement des eaux usées et pluviales

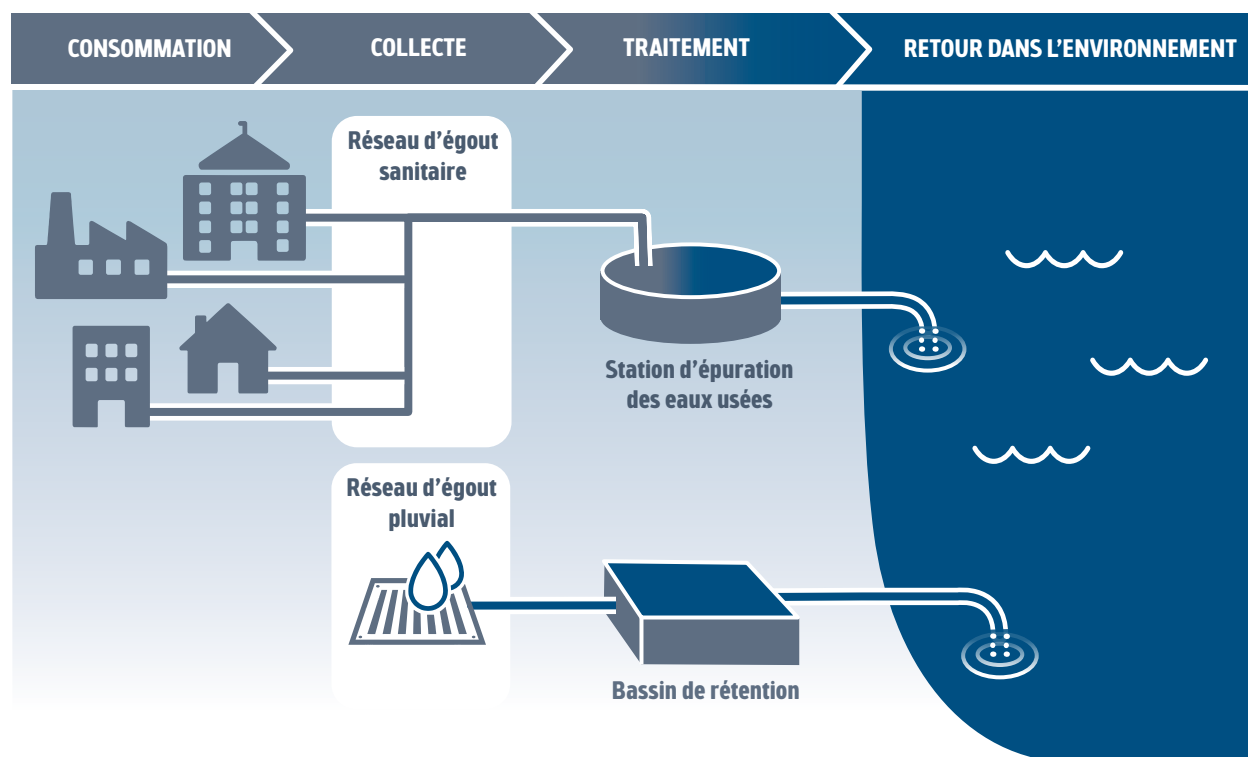


Illustration : Commissaire au développement durable.

18 Il est à noter que certains réseaux d'égout municipaux collectent à la fois les eaux usées et les eaux de pluie. Il s'agit alors de réseaux d'égout unitaires. Dans cette situation, les eaux usées et pluviales collectées sont acheminées à la station d'épuration pour être traitées avant d'être retournées dans l'environnement. Lors de fortes précipitations, les réseaux unitaires sont sujets à des débordements, et les eaux usées non traitées sont alors déversées dans l'environnement (ex. : cours d'eau).

Programmes d'aide financière

19 Le MAMH soutient financièrement les municipalités lors de la construction et de la réfection de leurs infrastructures d'eau potable et d'eaux usées. Les principaux programmes d'aide financière du MAMH dans ce domaine actuellement en vigueur sont le Programme d'infrastructures municipales d'eau (PRIMEAU) 2023 et le Programme de transfert pour les infrastructures d'eau et collectives du Québec (TECQ) 2024-2028. Les deux principaux programmes d'aide financière du MAMH sont présentés ci-dessous.

Programme	Budget	Objectif
PRIMEAU 2023 ¹	2,4 milliards de dollars sur 10 ans (2023-2033)	Ce programme vise la réalisation de travaux de construction, de réfection ou d'agrandissement d'infrastructures municipales d'eau potable et d'eaux usées. Il contribue notamment à la réduction du déficit d'entretien d'actifs ainsi qu'à la mise aux normes des infrastructures municipales d'eau potable et d'eaux usées. Il se décline en deux volets : un volet pour les infrastructures d'eau (ex. : études, travaux) et un volet pour le renouvellement de conduites d'eau. Toutes les municipalités du Québec peuvent soumettre une demande d'aide financière à l'un des deux volets du programme.
TECQ 2024-2028 ²	3,3 milliards de dollars sur 5 ans (2024-2028)	Ce programme alloue une aide financière à l'ensemble des municipalités du Québec principalement pour la réalisation de travaux en matière d'eau potable et de traitement des eaux usées, ainsi que pour des travaux de résilience face aux changements climatiques, de voirie locale et sur d'autres types d'infrastructures. Le programme définit quatre priorités de travaux pour lesquels 80 % du soutien financier reçu par la municipalité doit servir en premier lieu pour des travaux en lien avec les infrastructures d'eau ³ . Il est cofinancé par le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec.

1. Le PRIMEAU 2023 a remplacé le PRIMEAU, qui a été en vigueur de 2014 à 2023.
2. L'administration du programme est confiée au MAMH en vertu d'une entente entre la Société de financement des infrastructures locales du Québec et le ministère. Ce programme a remplacé le Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ) 2019-2024.
3. L'ordre de priorité des travaux admissibles au programme TECQ 2024-2028 ainsi que des exemples de travaux admissibles sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Source : MAMH.

20 Pendant nos travaux d'audit, le MAMH s'est par ailleurs entendu avec le gouvernement du Canada sur un financement de près d'un milliard de dollars sur 10 ans provenant du Fonds canadien pour les infrastructures liées au logement. En vertu de cette entente, le gouvernement du Québec pourra utiliser cette somme conformément à ses orientations et aux besoins sur le territoire afin de moderniser et de développer des infrastructures essentielles, notamment en matière d'eau potable, d'eaux usées et d'eaux pluviales, nécessaires à la réalisation de nouveaux projets d'habitation.

Fonds canadien pour les infrastructures liées au logement

Il s'agit d'un fonds qui a pour objectif d'accélérer la construction et la remise en état d'infrastructures liées à l'eau potable, aux eaux usées, aux eaux pluviales et aux déchets solides, afin d'appuyer la création de nouveaux logements et l'amélioration de la densification urbaine.

Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025

21 Le Québec compte parmi les plus grands consommateurs d'eau au monde. Par exemple, la consommation résidentielle d'eau moyenne y demeure supérieure à celles de l'Ontario et du reste du Canada. De plus, d'importantes pertes d'eau dans les réseaux municipaux de distribution d'eau potable sont dues à des fuites. Ces pertes étaient estimées par le MAMH à près de 292 milliards de litres d'eau potable en 2023, ce qui représentait près de 23 % de l'eau distribuée.

Consommation résidentielle d'eau potable

En 2023, la consommation résidentielle d'eau représentait près de 53 % de l'eau potable distribuée au Québec, et elle s'élevait à 245 litres par personne par jour. Cela représentait une quantité bien supérieure aux moyennes canadienne (223 litres par personne par jour) et ontarienne (187 litres par personne par jour) en 2021.

22 La Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 mise en place par le MAMH avait trois objectifs pour 2025, qui visaient l'ensemble du Québec, soit de réduire de 20 % la quantité d'eau distribuée par personne par rapport à 2015, d'atteindre un niveau de fuites modéré dans les réseaux municipaux de distribution d'eau potable et d'augmenter progressivement les investissements pour le maintien des actifs afin d'assurer leur pérennité tout en éliminant graduellement le déficit d'entretien. En réduisant le gaspillage et les fuites, les municipalités préservent la ressource, réduisent les coûts d'exploitation et retardent la nécessité d'investir dans l'expansion de leurs infrastructures d'eau, ce qui contribue à la pérennité des services d'eau offerts à la population.

Dans le contexte où les infrastructures d'eau dont les municipalités sont responsables nécessitent des investissements majeurs, l'encadrement est insuffisant pour amener les municipalités à assumer efficacement leurs responsabilités à cet égard.

Qu'avons-nous constaté ?

23 Les municipalités n'ont pas reçu d'orientation claire de la part du MAMH quant au niveau d'investissements qu'elles devraient réaliser pour assurer le maintien de leurs actifs en infrastructures d'eau tout en éliminant graduellement le déficit d'entretien de ces actifs. Bien qu'un des objectifs de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 ait été l'augmentation progressive de l'investissement des municipalités et que cet objectif ait été accompagné d'un indicateur, il ne comportait pas de cible. De plus, le MAMH n'a pas fait le suivi des résultats de cet indicateur, même si l'information pour le faire existait. Il en résulte que le MAMH n'a pas le portrait des progrès accomplis en matière d'investissements des municipalités dans leurs infrastructures d'eau. Notre analyse des données que le MAMH a recueillies auprès des municipalités a toutefois révélé que les investissements qu'elles ont réalisés en 2023 n'ont pas permis de répondre à leurs besoins d'investissement.

Investissements dans les infrastructures municipales d'eau

Il s'agit des dépenses d'investissement réalisées par les municipalités dans leurs infrastructures d'eau.

24 De plus, une des conditions pour recevoir l'aide financière allouée par le programme TECQ 2024-2028 est que les municipalités réalisent des investissements autonomes dans leurs infrastructures municipales, y compris dans leurs infrastructures d'eau. Le MAMH établit le montant des investissements autonomes à réaliser par les municipalités possédant un réseau d'eau potable ou d'eaux usées en fonction de la valeur de remplacement de leurs infrastructures d'eau. Cependant, ces municipalités ne sont pas toutes obligées de réaliser ces investissements dans leurs infrastructures d'eau, ni même d'accorder la priorité à ces infrastructures, pour recevoir l'aide financière du programme.

25 Par ailleurs, bien que le MAMH offre du soutien aux municipalités en lien avec la gestion durable de l'eau et de leurs infrastructures d'eau dans le cadre de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025, il ne les oriente pas suffisamment vers un financement adéquat de leurs services d'eau. En effet, les revenus que les municipalités perçoivent pour leurs services d'eau ne suffisent pas à couvrir une partie significative du coût total de ces services. De plus, leurs modes de financement ne prennent pas assez en compte le principe de l'utilisateur-payeur.

26 Enfin, le MAMH encourage peu les municipalités à utiliser certains outils efficaces de gestion des infrastructures d'eau. Par exemple, l'établissement d'une réserve financière destinée aux services d'eau est encore peu utilisé. En 2023, seulement 34 % des municipalités avaient une telle réserve financière. Pour ce qui est des compteurs d'eau, le MAMH a mis fin en septembre 2024 aux assouplissements introduits en 2014, qui permettaient aux municipalités de reporter l'installation des compteurs d'eau exigée par la stratégie québécoise d'économie d'eau potable. En revanche, le MAMH fait une promotion soutenue de l'utilisation d'un plan de gestion des actifs en eau. Il encourage les municipalités à élaborer un tel plan. La démarche est sur une base volontaire. Au 6 mars 2026, 50 % des municipalités s'étaient engagées dans la démarche.

Financement des services d'eau

Il s'agit des sources de revenus utilisées par les municipalités (ex. : taxation, tarification) pour financer le coût de leurs services d'eau, selon la stratégie fiscale déterminée par celles-ci.

Services d'eau

Il s'agit de l'ensemble des activités réalisées par une municipalité relativement à l'approvisionnement, au traitement et à la distribution de l'eau potable, ainsi qu'à la collecte et au traitement des eaux usées et pluviales.

Pourquoi ce constat est-il important ?

27 Les municipalités ont des défis importants à relever pour assurer la pérennité de leurs infrastructures d'eau. Les besoins d'investissement sont grandissants. Ainsi, la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 a mis de l'avant une approche visant à les responsabiliser afin qu'elles assurent un financement adéquat de leurs services d'eau, sans quoi le déficit d'entretien de leurs actifs s'aggraverait et rendra les infrastructures de plus en plus vulnérables au fil des ans, au détriment des générations à venir. Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé à poursuivre l'appui aux municipalités en maintenant son aide financière pour la réalisation de projets d'infrastructures d'eau. Il est aussi important que le MAMH les encourage à utiliser différents outils qui permettent une meilleure gestion de ces infrastructures. Cela s'applique particulièrement aux petites municipalités, qui ont parfois peu de ressources spécialisées pour gérer leurs infrastructures d'eau.

28 En l'absence d'une hausse des niveaux d'investissement actuels, l'état des infrastructures municipales d'eau continuera à se détériorer graduellement, leur entretien deviendra plus coûteux et les risques de perturbation des services augmenteront. Par exemple, selon le CERIU, les infrastructures d'eau à risque de défaillance modéré représentaient près de 23 % de ces infrastructures en 2024. À ce stade, elles se détériorent généralement plus rapidement et peuvent passer à un risque de défaillance élevé si elles ne sont pas prises en charge dans un avenir rapproché. Toujours selon le CERIU, un taux d'investissement avoisinant 1 % de la valeur totale de remplacement des actifs d'eau permettrait de maintenir au niveau actuel la proportion des infrastructures à risque de défaillance élevé et très élevé.

Ce qui appuie notre constat

Absence d'orientation claire quant au niveau d'investissements à réaliser pour le maintien des actifs et le rattrapage du déficit d'entretien

29 La Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 fixait un objectif de maintien des actifs des infrastructures d'eau et de rattrapage du déficit d'entretien de ces infrastructures pour l'ensemble du Québec et pour chaque municipalité. Cet objectif visait l'augmentation progressive des investissements à cet égard. Toutefois, le MAMH n'avait pas fixé de cible quant au résultat à atteindre, comme il l'avait fait pour les autres objectifs de cette stratégie. Le MAMH avait en effet laissé aux municipalités le choix des moyens à prendre et de l'objectif d'augmentation des investissements. Ainsi, les municipalités n'avaient pas d'orientation claire. Pourtant, à titre d'exemple, la Politique nationale de l'eau adoptée en 2002 incitait l'ensemble des municipalités à atteindre un taux de renouvellement de leurs réseaux d'aqueduc et d'égout de 1 % par année en 2012.

30 L'échéance de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 était prévue pour 2025. Le MAMH travaillait à l'élaboration d'une prochaine stratégie au moment de nos travaux.

31 Par ailleurs, bien que le MAMH ait jugé essentiel de réaliser le suivi annuel des résultats de la mise en œuvre de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025, il n'a pas fait le suivi de l'indicateur rattaché à l'objectif intitulé « Pourcentage des investissements des municipalités par rapport à leurs besoins d'investissement », même si l'information pour le faire existait. Par conséquent, il ne détient pas le portrait des progrès accomplis depuis l'adoption de la stratégie ni celui de l'évolution du niveau des investissements réalisés par les municipalités. Les objectifs et les résultats de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 sont présentés dans la section Renseignements additionnels. Les résultats les plus à jour datent de 2023.

Maintien des actifs

Il s'agit des travaux d'envergure nécessaires pour maintenir l'état physique d'une infrastructure dans un état au moins satisfaisant.

Rattrapage du déficit d'entretien des actifs

Il s'agit des travaux nécessaires pour rétablir l'état physique d'une infrastructure désuète à un niveau au moins satisfaisant et qui auraient dû être assurés antérieurement.

Investissements insuffisants pour répondre aux besoins

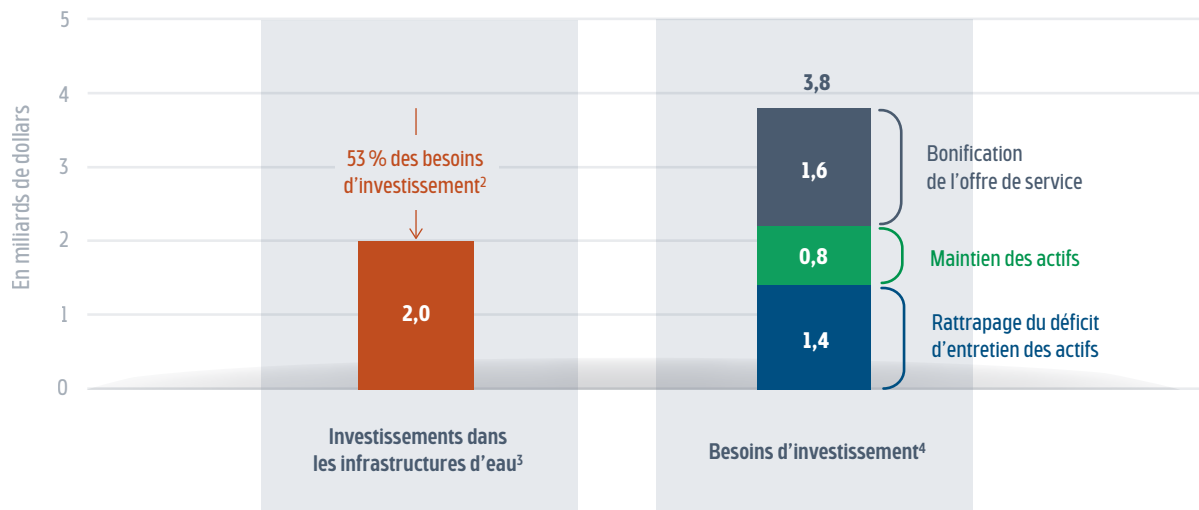
32 En l'absence de suivi par le MAMH des résultats de l'indicateur, nous avons estimé à partir des meilleures données disponibles le pourcentage de leurs investissements par rapport à leurs besoins d'investissement. Nous avons donc utilisé des données du Rapport annuel de l'usage de l'eau potable 2023 pour estimer les besoins d'investissement ; ce rapport présente les besoins estimés par 669 municipalités (96 % de la population desservie par un réseau de distribution d'eau potable) sur un horizon de 10 ans. Ces besoins incluent le maintien des actifs, le rattrapage du déficit d'entretien des actifs ainsi que la bonification de l'offre de service, c'est-à-dire les investissements visant l'amélioration, l'agrandissement et la mise aux normes environnementales des infrastructures d'eau. Ensuite, nous avons consulté les rapports financiers produits en 2023 par ces 669 municipalités pour connaître leurs investissements respectifs dans leurs infrastructures d'eau.

Rapport annuel de l'usage de l'eau potable

Il s'agit d'un rapport annuel du MAMH portant sur la mise en œuvre des objectifs de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025. Il présente les résultats en matière d'économie d'eau potable et de financement des services d'eau à partir des données recueillies auprès des municipalités concernées.

33 Notre analyse a révélé que les investissements de ces municipalités en 2023 ont été insuffisants pour répondre à leurs besoins moyens d'investissement estimés sur un horizon de 10 ans, comme le montre la figure 5. En effet, le pourcentage des investissements par rapport aux besoins estimés s'élevait à 53 %. Ces investissements, qui incluaient ceux associés à de nouveaux développements, n'ont même pas permis de répondre aux seuls besoins de maintien des actifs et de rattrapage du déficit d'entretien. Notons que le financement de ces dépenses d'investissement provient de différentes sources de revenus, dont les taxes et les tarifications, des programmes de soutien financier gouvernementaux et des emprunts. Par ailleurs, il importe de souligner que les dépenses annuelles d'immobilisation par personne dans les infrastructures d'eau au Québec sont 20 % moins élevées que la moyenne canadienne et 16 % moins élevées que la moyenne ontarienne.

FIGURE 5 Investissements des municipalités dans leurs infrastructures d'eau en 2023 comparés à leurs besoins d'investissement¹



1. Les résultats concernent 669 municipalités, soit 96 % de la population desservie par un réseau de distribution d'eau potable.
2. Il s'agit du pourcentage des investissements dans les infrastructures d'eau par rapport aux besoins d'investissement.
3. Il s'agit des dépenses d'immobilisation des municipalités dans les infrastructures d'eau, incluant celles pour de nouveaux développements.
4. Il s'agit des besoins d'investissement moyens nécessaires pour maintenir les actifs, rattraper le déficit d'entretien des actifs ou bonifier les infrastructures liées aux services d'eau sur un horizon de 10 ans.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MAMH.

Illustration : Commissaire au développement durable.

Dépenses moyennes d'immobilisation dans les infrastructures d'eau

Les dépenses moyennes d'immobilisation dans les infrastructures d'eau de 2019 à 2023 s'élevaient en moyenne à 306 dollars par personne par an au Québec. Elles étaient moins élevées que la moyenne des dépenses canadienne (383 dollars par personne par an) et ontarienne (365 dollars par personne par an), selon les données de Statistique Canada.

Investissements autonomes exigés dans les infrastructures sans prioriser les infrastructures d'eau

34 L'aide financière allouée à une municipalité dans le cadre du programme TECQ 2024-2028 doit être considérée comme un investissement additionnel à celui déjà réalisé par la municipalité. En effet, les municipalités doivent réaliser des investissements autonomes dans leurs infrastructures, y compris dans leurs infrastructures d'eau, pour que l'aide financière qui leur est allouée leur soit versée. À cet effet, les règles du programme TECQ 2024-2028 prévoient que :

- les municipalités de moins de 100 000 habitants doivent réaliser leurs investissements autonomes dans leurs infrastructures, incluant notamment les infrastructures d'eau, les infrastructures routières, les infrastructures à vocation municipale ou sportive et celles liées à la gestion des matières résiduelles ;
- les municipalités de 100 000 habitants et plus doivent réaliser au moins 50 % de leurs investissements autonomes dans leurs infrastructures d'eau ;
- la Ville de Montréal doit réaliser 100 % de ses investissements autonomes dans ses infrastructures d'eau.

35 Nous avons observé que les investissements autonomes exigés des municipalités possédant un réseau d'eau potable ou d'eaux usées sont établis en fonction de la valeur de remplacement de leurs actifs en eau. Toutefois, les municipalités, dont celles de moins de 100 000 habitants, ne sont pas obligées de réaliser leurs investissements autonomes dans leurs infrastructures d'eau, ou de le faire en priorité, pour obtenir le financement. Seule la Ville de Montréal doit réaliser 100 % de ses investissements autonomes dans ses infrastructures d'eau.

36 Par ailleurs, les investissements autonomes exigés pour les infrastructures d'eau sont moins élevés pour ce programme qu'ils l'étaient pour le programme TECQ 2019-2024. La diminution représente au minimum 1,2 milliard de dollars d'investissements de moins dans les infrastructures d'eau pour la période 2024-2028.

Investissements autonomes des municipalités dans le cadre du programme TECQ 2024-2028

Il s'agit des investissements minimums que les municipalités doivent réaliser dans les infrastructures municipales pendant la durée du programme. Ces investissements ne doivent pas être financés par des subventions.

Orientations insuffisantes pour amener les municipalités à financer adéquatement leurs services d'eau

37 Selon la Commission de l'écofiscalité du Canada, les municipalités doivent avoir des revenus suffisants pour couvrir les coûts liés à leurs services d'eau, afin de s'assurer que ces services sont financièrement viables. Au fil des ans, le MAMH a donné certaines orientations aux municipalités quant au financement de leurs services d'eau dans le cadre des stratégies québécoises d'économie d'eau potable 2011-2017 et 2019-2025. Nous avons toutefois observé, comme il est précisé ci-dessous, que ces orientations ont été insuffisantes pour amener les municipalités à tendre vers un recouvrement progressif du coût de leurs services d'eau.

Recouvrement du coût des services d'eau

Il s'agit d'une approche visant à obtenir des revenus suffisants pour couvrir le coût des services d'eau passés, présents et à venir.

Stratégie	Orientation
Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2011-2017	<p>Une mesure de cette stratégie demandait aux municipalités de mettre en place une tarification adéquate de leurs services d'eau. Selon le MAMH, la tarification adéquate devait tendre vers le recouvrement d'une partie significative des dépenses relatives aux services d'eau afin de mettre en œuvre le principe de l'utilisateur-payeur.</p> <p>Le MAMH ne peut toutefois pas confirmer si l'objectif de mettre en place une tarification adéquate est atteint. En effet, le ministère n'a pas pu :</p> <ul style="list-style-type: none">■ convenir avec le milieu municipal, comme le prévoyait la stratégie, des caractéristiques de ce qui constitue une tarification adéquate des services d'eau ;■ s'assurer de la réalisation d'une implantation graduelle d'une tarification adéquate.
Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025	<p>Cette stratégie contient un nombre limité de mesures structurantes permettant le recouvrement progressif du coût des services d'eau.</p> <p>En effet, le projet de stratégie qui avait été recommandé par le Comité sur la poursuite de la Stratégie et le financement des services d'eau¹ comportait des objectifs et des mesures structurantes pour le recouvrement progressif du coût des services d'eau. Toutefois, ces objectifs et certaines mesures structurantes n'ont pas été intégrés à la stratégie, dont une mesure visant à ce que les municipalités mettent en place une stratégie de recouvrement des coûts pour le maintien des actifs et le rattrapage du déficit d'entretien des actifs.</p> <p>La stratégie a plutôt défini certaines actions progressives à mettre en place concernant la tarification des services d'eau. Toutefois, le taux de réponse des municipalités à plusieurs de ces actions est demeuré faible. Par exemple, en 2023, seulement 26 % des municipalités avaient adopté ou mis à jour une réglementation municipale sur le financement des services d'eau qui incluait une forme de tarification volumétrique pour l'ensemble des consommateurs résidentiels et non résidentiels.</p>

1. Le Comité sur la poursuite de la Stratégie et le financement des services d'eau a été mis en place par le MAMH et rassemblait notamment des représentants municipaux.

38 Pour évaluer la proportion du recouvrement du coût total des services d'eau par rapport aux revenus affectés aux services d'eau, nous avons utilisé les données des rapports annuels de l'usage de l'eau potable, qui sont recueillies auprès de plus de 600 municipalités. Comme le montre la figure 6, les revenus affectés par les municipalités à leurs services d'eau ne couvraient pas encore une partie significative de leur coût total. De fait, la situation s'est même détériorée depuis l'adoption de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025. Les revenus affectés aux services d'eau ne couvraient en effet que 40 % des coûts totaux en 2023, contre 46 % en 2019, selon les données fournies par les municipalités. En d'autres mots, l'écart de financement des services d'eau s'élevait à plus de 3,6 milliards de dollars en 2023, contre un peu moins de 2,3 milliards de dollars en 2019. Pour combler cet écart, les municipalités recourent principalement aux aides gouvernementales du Québec et du Canada (ex. : PRIMEAU 2023 et programme TECQ 2024-2028) et à des emprunts.

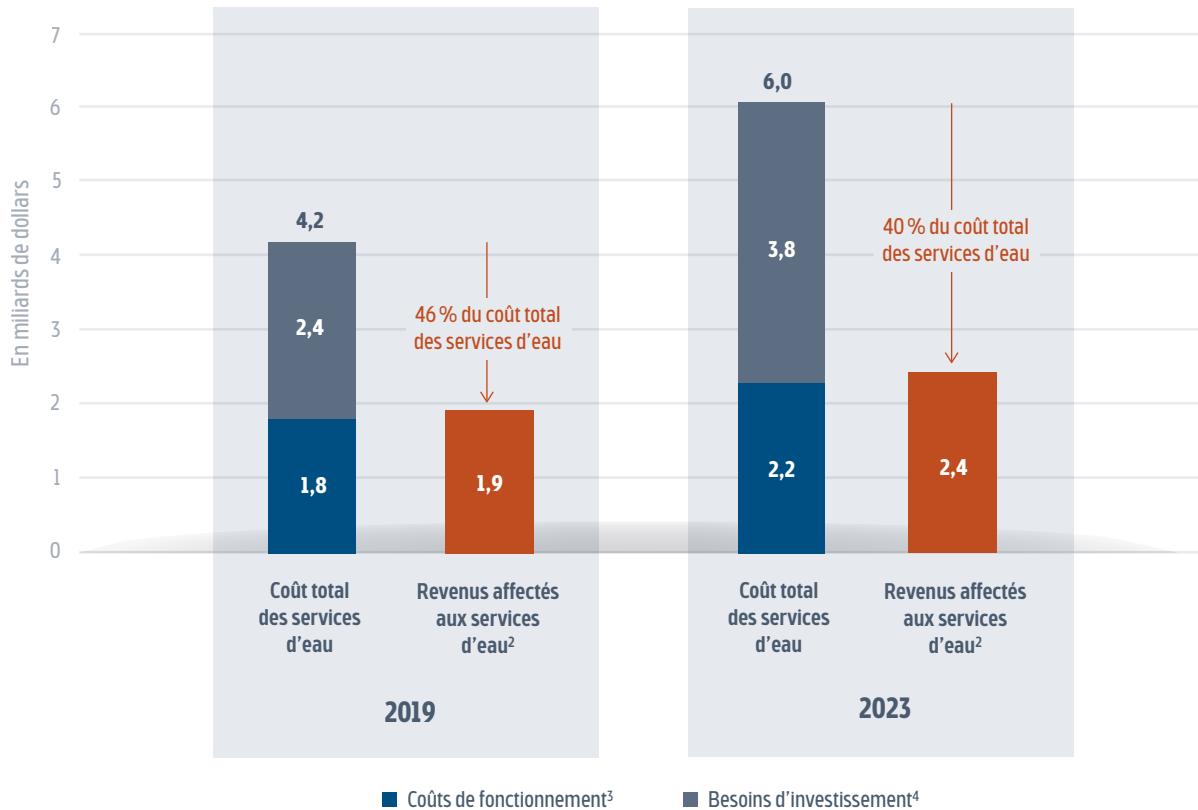
Revenus affectés aux services d'eau

Il s'agit principalement des revenus autonomes municipaux issus d'une portion de la taxe foncière, de la tarification volumétrique et non volumétrique et des excédents ou des fonds réservés spécifiquement consacrés aux services d'eau.

Coût total des services d'eau

Il s'agit des coûts de fonctionnement et des besoins moyens d'investissement, incluant le maintien des actifs, le rattrapage du déficit d'entretien des actifs et la bonification de l'offre de service, calculés sur un horizon de 10 ans.

FIGURE 6 Proportion du recouvrement du coût total des services d'eau par rapport aux revenus affectés aux services d'eau en 2019 et en 2023¹



1. Il s'agit des données tirées des rapports annuels de l'usage de l'eau potable 2019 et 2023 qui ont été recueillies auprès de 607 municipalités en 2019 et de 669 municipalités en 2023.
2. Il s'agit des revenus générés par les services d'eau provenant de la taxe foncière, de la tarification volumétrique et non volumétrique, des services rendus, des transferts de fonctionnement du gouvernement du Québec et des excédents ou fonds réservés spécifiquement consacrés aux services d'eau.
3. Il s'agit des charges avant amortissement, des frais de financement, du remboursement de la dette et des frais d'administration générale.
4. Il s'agit des investissements moyens nécessaires pour maintenir les actifs, rattraper le déficit d'entretien des actifs ou bonifier les infrastructures liées aux services d'eau sur un horizon de 10 ans.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MAMH.

Illustration : Commissaire au développement durable.

39 La figure 6 montre également que les revenus affectés aux services d'eau ont à peine suivi la hausse continue des coûts de fonctionnement. Ainsi, les municipalités demeurent très dépendantes des programmes d'aide financière gouvernementaux pour faire face à leurs besoins lorsqu'elles n'utilisent pas suffisamment d'autres mécanismes de financement existants (ex. : tarification, redevances). Or, les investissements prévus pour les infrastructures municipales d'eau dans le Plan québécois des infrastructures pour la période de 2025 à 2035, qui sont de plus de 4,7 milliards de dollars, ont diminué de 18 % depuis l'adoption de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025, soit une baisse d'un peu plus d'un milliard de dollars par rapport aux investissements prévus de plus de 5,7 milliards de dollars pour la période de 2019-2029. Soulignons que le financement du PRIMEAU 2023 et du programme TECQ 2024-2028 provient du Plan québécois des infrastructures.

40 Par ailleurs, de façon générale, les modes de financement des services d'eau adoptés par les municipalités favorisent peu une gestion responsable de l'eau. En effet, ils ne prennent pas assez en compte le principe de l'utilisateur-payeur, selon lequel ceux qui consomment le plus paient davantage. D'une part, les modes de financement adoptés par les municipalités reposent principalement sur la taxe foncière générale, dont les revenus représentaient 50 % des revenus affectés aux services d'eau en 2023. Or, cette taxe n'est pas liée à la consommation d'eau, ce qui n'incite pas à l'économie d'eau. D'autre part, les tarifications volumétrique et non volumétrique ne représentaient que 43 % des revenus affectés aux services d'eau en 2023, dont seulement 7 % pour la tarification volumétrique. De plus, l'utilisation de ces deux modes de financement n'a pas progressé depuis l'adoption de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025.

Tarification non volumétrique et volumétrique de l'eau

Il s'agit de deux modes de tarification liés directement à l'usage de l'eau. La tarification non volumétrique prend la forme d'un montant forfaitaire par logement ou par immeuble, sans égard au volume d'eau consommé. La tarification volumétrique est basée sur le volume d'eau consommé, qui est mesuré à partir d'un compteur.

Incitation limitée pour l'utilisation de certains outils de gestion des infrastructures d'eau efficaces

41 Un outil à la disposition des municipalités qui permettrait de mieux répartir dans le temps leur effort financier en accumulant au fil des ans les sommes nécessaires pour financer le remplacement futur et la mise à niveau des infrastructures d'eau est la réserve financière. Une réserve financière permet également de favoriser l'équité intergénérationnelle et de diminuer le recours à l'emprunt. Or, le MAMH n'encourage pas suffisamment les municipalités à utiliser un tel outil. Par exemple, dans la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025, il s'est limité à proposer la mise en place d'une réserve financière pour les infrastructures d'eau.

42 De fait, un nombre limité de municipalités ont mis en place une réserve financière pour leurs services de l'eau. Selon les données recueillies auprès des municipalités par le MAMH dans le cadre des rapports annuels de l'usage de l'eau potable, seulement 36 % des municipalités avaient mis en place une réserve financière pour leurs infrastructures d'eau en 2023, contre 30 % en 2019. À la fin de l'année 2023, la valeur des réserves, selon les données déclarées par les municipalités, restait faible en comparaison des besoins d'investissement. Elle s'élevait à près de 254 millions de dollars, ce qui correspondait à environ 0,7 % de leurs besoins d'investissement totaux en infrastructures d'eau estimés sur un horizon de 10 ans.

43 Un autre outil efficace est l'utilisation de compteurs d'eau. Ceux-ci permettent d'établir une tarification volumétrique et d'estimer la consommation d'eau. La Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2011-2017 visait, au besoin, l'installation progressive par les municipalités de compteurs d'eau dans tous les immeubles non résidentiels et les immeubles mixtes ciblés. En 2014, le MAMH a mis en place des assouplissements permettant aux municipalités de reporter l'installation des compteurs d'eau. Ces assouplissements devaient initialement prendre fin en 2017. Le MAMH a toutefois reporté la date butoir de la fin de ces assouplissements à septembre 2024. Ce report a notamment retardé l'installation de plus de 32 000 compteurs d'eau non résidentiels et de plus de 15 500 compteurs d'eau résidentiels. Par ailleurs, une mesure de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 proposait aux municipalités d'installer des compteurs d'eau dans au moins 10 % des immeubles résidentiels. Or, seulement 26 % des municipalités avaient appliqué cette mesure en 2023. Pourtant, les compteurs d'eau permettent une gestion plus responsable des ressources en eau et une réduction de la consommation d'eau.

Effet des compteurs d'eau résidentiels sur la consommation d'eau

Selon le MAMH, l'installation de compteurs d'eau associée à une tarification adéquate, par l'entreprise du principe de l'utilisateur-payeur, donne lieu à une diminution significative de la quantité d'eau distribuée et consommée, donc à des économies potentielles pour la municipalité (ex. : moins de frais d'exploitation) et à une optimisation de son réseau en vue de répondre à des besoins futurs.

Par exemple, en 2023, la consommation d'eau résidentielle était moins élevée de près de 15 %, par rapport à la consommation moyenne au Québec, dans les municipalités qui utilisaient des compteurs d'eau avec des relevés périodiques dans plus de 90 % des résidences.

44 Enfin, le MAMH a développé, en collaboration avec les municipalités, un outil de planification intégrée et de prise de décisions sur un horizon de 10 ans afin d'aider les municipalités à mieux connaître, à entretenir et à renouveler leurs infrastructures d'eau. Il s'agit du plan de gestion des actifs en eau (PGA-eau). Le PGA-eau permet notamment d'établir une stratégie financière en fonction des objectifs stratégiques à long terme de la municipalité, et de planifier les investissements sur plusieurs années. Le plan permet également de prendre en compte les types de financement retenus (ex. : taxe foncière, tarification, réserve financière).

45 Bien que cet outil soit déployé sur une base volontaire par les municipalités, le MAMH en fait une promotion soutenue, notamment par le biais du PRIMEAU 2023 et du programme TECQ 2024-2028. De plus, il invite actuellement les municipalités à s'engager dans la démarche d'ici le 31 décembre 2026. Les municipalités peuvent élaborer leur PGA-eau et le mettre en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2026 et pourront en faire le suivi auprès du MAMH à compter de 2028. Au 6 mars 2026, 487 municipalités s'étaient engagées dans la démarche, soit 50 % des 972 municipalités assujetties qui possèdent des infrastructures d'eau. Notons que le gouvernement ontarien a décidé de rendre ce plan obligatoire pour les municipalités dans le cadre d'un règlement.

Obligation pour les municipalités ontariennes de produire un plan de gestion de leurs actifs

Le gouvernement de l'Ontario a adopté le *Règlement sur la planification de la gestion des biens pour l'infrastructure municipale*, en 2017. Ce règlement oblige entre autres les municipalités à produire un plan de gestion des biens à l'égard de leurs infrastructures municipales, y compris leurs infrastructures d'eau. Ce plan doit notamment inclure un inventaire de leurs actifs, le niveau de services proposé, une stratégie financière et de gestion du cycle de vie sur une période de 10 ans. Il doit être révisé tous les 5 ans.

CONSTAT 2

Dans un contexte où les demandes d'aide sont importantes, l'absence de critères de sélection clairs dans le PRIMEAU 2023 ne donne pas l'assurance que les projets choisis sont les plus pertinents et rend la planification des investissements difficile pour les municipalités.

Qu'avons-nous constaté ?

46 Le processus de sélection des demandes d'aide financière utilisé depuis l'entrée en vigueur du PRIMEAU 2023 n'a pas permis au MAMH de s'assurer que les projets retenus sont les plus pertinents. Particulièrement, les critères de sélection utilisés pour prioriser les demandes jugées admissibles sont trop larges pour établir clairement les priorités entre les demandes reçues. Au moment de nos travaux, 70 % des promesses d'aide financière, soit 54 % de l'aide financière accordée, avaient été accordées pour le renouvellement de conduites d'eau, alors que les besoins sont importants pour des projets de grande envergure, comme la construction ou la mise aux normes de stations d'épuration des eaux usées.

47 Le MAMH a accordé beaucoup plus d'aide financière dans les deux premières années du programme que ce qu'il avait prévu. De plus, en 2025, il a constaté que la valeur totale des demandes d'aide financière qu'il avait reçues pour les exercices financiers 2025-2026 à 2028-2029 dépassait le financement disponible pour cette période. Il a donc effectué un exercice de priorisation des demandes à l'hiver 2025 et choisi 74 projets prioritaires pour les exercices 2025-2026 à 2027-2028. L'absence de justification documentée de ses décisions ne nous a cependant pas permis d'évaluer la qualité de cet exercice de priorisation des demandes. Le MAMH a alors transmis 133 lettres de report aux municipalités dont les projets n'avaient pas été retenus. Ainsi, au moment de nos travaux, un total de 240 demandes d'aide financière déposées depuis 2023 étaient en attente d'une décision du MAMH, et le coût total de ces projets s'élevait à près de 780 millions de dollars.

48 Le MAMH a annoncé un nouveau processus d'appel de projets à l'été 2025. Toutefois, la date du premier appel de projets, prévu pour le printemps 2026, a été reportée à une date indéterminée. Ainsi, au moment de nos travaux, les municipalités ne savaient toujours pas à quel moment elles pourraient déposer une demande d'aide financière, et elles n'étaient pas informées du financement disponible. Cette situation a un impact pour les municipalités quant à la prévisibilité du soutien financier qu'elles pourraient obtenir pour réaliser leurs projets.

49 Nous avons analysé le respect des normes lors du traitement des demandes d'aide financière par le MAMH dans le cadre des programmes d'aide PRIMEAU, PRIMEAU 2023, TECQ 2019-2024 et TECQ 2024-2028. Nous avons relevé un dossier pour lequel nous avons un questionnement quant à l'admissibilité d'une demande d'aide financière déposée pour le volet 1.1 du PRIMEAU 2023 en raison de conclusions contradictoires à l'interne.

Pourquoi ce constat est-il important ?

50 Dans un contexte où les besoins de rattrapage du déficit d'entretien des actifs et de mise aux normes dépassent largement le financement disponible pour le PRIMEAU 2023, toutes les demandes d'aide financières admissibles et prioritaires déposées par les municipalités ne pourront faire l'objet d'une promesse d'aide financière par le MAMH. Des critères de sélection qui reflètent les priorités du programme sont donc essentiels pour favoriser le choix des meilleurs projets en fonction des objectifs du programme.

Importance des critères de sélection pour la priorisation des projets

La priorisation des projets basée sur des critères de sélection clairement définis est essentielle pour garantir une utilisation optimale des fonds publics et rendre le processus décisionnel transparent et équitable pour tous les demandeurs.

51 La prévisibilité du financement des investissements dans les infrastructures d'eau est essentielle, notamment pour assurer la continuité des services d'eau, planifier des investissements à long terme et maintenir les actifs en bon état. D'ailleurs, le gouvernement du Québec s'est engagé, en décembre 2023, dans la déclaration de réciprocité concernant son nouveau partenariat avec les gouvernements de proximité, à soutenir les investissements et la planification du renouvellement des infrastructures d'eau, notamment en continuant d'offrir des programmes d'aide financière modernes et souples, et en visant une plus grande prévisibilité du soutien financier à long terme.

Ce qui appuie notre constat

52 Deux principaux programmes d'aide financière sont offerts aux municipalités pour leurs infrastructures d'eau, soit le PRIMEAU 2023 et le TECQ 2024-2028. Ces programmes fonctionnent différemment. En effet :

- Pour le PRIMEAU 2023, une municipalité peut présenter une demande au MAMH dans l'un des deux volets du programme :
 - le volet 1 – Infrastructures d'eau, qui comprend le sous-volet 1.1 – Études préliminaires et plans et devis, et le sous-volet 1.2 – Réalisation des travaux ;
 - le volet 2 – Renouvellement de conduites d'eau.

Pour recevoir une aide financière, le projet présenté doit être admissible et présenter une problématique prioritaire. Par la suite, il doit être sélectionné et des fonds doivent être disponibles. Le processus de traitement d'une demande d'aide financière dans le cadre du PRIMEAU 2023 est présenté dans la section Renseignements additionnels.

- Pour le TECQ 2024-2028, toutes les municipalités reçoivent une aide financière basée principalement sur leur nombre d'habitants. Le montant de l'aide financière allouée est déterminé pour la durée de cinq ans du programme et un pourcentage de l'aide leur est versé chaque année.

53 Le PRIMEAU 2023 est le principal programme offert aux municipalités pour la réalisation des travaux d'envergure concernant leurs infrastructures d'eau. Toutefois, il ne vise pas à soutenir l'ensemble des projets admissibles et prioritaires, et ne permettra pas de le faire, comme nous l'a mentionné le MAMH. En effet, les municipalités sont entièrement autonomes et responsables du financement de leurs infrastructures d'eau. Il faut savoir également que seulement pour les projets de mise aux normes en vertu du *Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées*, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs estimait en 2012 que le coût des projets à réaliser de 2023 à 2032 s'élèverait à près de 4,5 milliards de dollars, soit 6,1 milliards en dollars d'aujourd'hui, alors que l'enveloppe budgétaire du PRIMEAU 2023 n'est que de 2,4 milliards pour la période de 2023 à 2033. Cela est sans compter que peu de municipalités jugées non conformes au règlement en 2014, en ce qui a trait à la construction ou à la mise aux normes de stations d'épuration des eaux usées, se sont conformées à ce jour. Ce coût estimé de 6,1 milliards de dollars n'inclut pas non plus le coût de l'ensemble des mesures qui devront être mises en place pour assurer le respect des autres normes existantes (ex. : normes de rejet pour le phosphore total et les coliformes fécaux) ou à venir.

Enveloppe budgétaire du PRIMEAU 2023

Il s'agit d'une enveloppe de 2,4 milliards de dollars pour la période de 2023 à 2033, soit 1 milliard pour l'ensemble des municipalités de 100 000 habitants et plus, et 1,4 milliard pour l'ensemble des municipalités de moins de 100 000 habitants.

Enveloppe budgétaire du programme TECQ 2024-2028

Il s'agit d'une enveloppe de 3,3 milliards de dollars pour la période de 2024 à 2028. L'aide financière est accordée principalement sur la base du nombre d'habitants, par exemple elle s'élève en moyenne à près de 830 000 dollars par municipalité de moins de 6 500 habitants et à 123 millions par municipalité de 100 000 habitants et plus.

Des municipalités toujours non conformes au Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées

La grande majorité des municipalités du Québec sont conformes au *Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées*, selon les données du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs.

Cependant, très peu des municipalités jugées non conformes lors de l'entrée en vigueur du règlement en 2014 s'étaient conformées au moment de nos travaux. En effet, seulement 6 des 81 municipalités qui n'avaient pas de système d'épuration des eaux usées en 2014 et devaient remédier à la situation en construisant une station d'épuration s'étaient conformées, alors que la date limite pour le faire était le 31 décembre 2020. De plus, 62 des 64 stations d'épuration devant se conformer aux normes de rejet d'ici 2030 ou 2040 n'étaient toujours pas conformes.

Processus perfectible

54 Le processus de sélection des demandes d'aide financière utilisé depuis l'entrée en vigueur du PRIMEAU 2023 n'a pas permis au MAMH de s'assurer que les projets retenus sont les plus pertinents. En effet, les critères de sélection utilisés pour prioriser les demandes jugées admissibles sont trop larges pour établir clairement les priorités entre les demandes reçues. Le processus de réception et de traitement des demandes en continu selon la méthode du premier arrivé, premier servi, qui a été utilisé jusqu'à l'été 2025, n'a pas non plus permis au MAMH de s'assurer de la sélection des meilleurs projets.

Critères de sélection

Il s'agit des critères reflétant les priorités du ministère qui sont utilisés de façon à privilégier, parmi les demandes admissibles, celles qui sont le plus à même de maximiser l'atteinte des objectifs du programme et de garantir notamment que les ressources publiques sont utilisées de façon optimale et objective.

Limites de la méthode du premier arrivé, premier servi

La méthode du premier arrivé, premier servi, ne permet pas d'examiner des lots de demandes pour établir des comparaisons et pour réduire le risque de manquer de fonds avant même de recevoir ou d'examiner les demandes qui répondent le mieux aux objectifs du programme.

Le *Guide de rédaction des normes de programmes d'aide financière* du Secrétariat du Conseil du trésor précise d'ailleurs que l'octroi d'aide financière sur la base du premier arrivé, premier servi, est à éviter et que, lorsque cela est possible, la procédure par appel de projets doit être priorisée.

55 Selon les normes en vigueur, les demandes d'aide financière déposées pour le volet 1 du PRIMEAU 2023 sont évaluées en fonction de la problématique présentée par la municipalité. Les problématiques sont jugées prioritaires (ex. : projet de mise aux normes réglementaires, renouvellement d'infrastructures vétustes) ou non prioritaires (ex. : problèmes de fonctionnement d'équipements), et seules les demandes qui présentent une problématique jugée prioritaire sont retenues. Toutes les demandes retenues ont un niveau de priorité équivalent. Il n'y a pas de gradation entre une problématique prioritaire de vétusté des infrastructures d'eau, de mise aux normes ou de manque d'eau. Le PRIMEAU, qui a été remplacé par le PRIMEAU 2023, définissait plus clairement la priorisation des projets, avec une gradation des problématiques allant de 1 (ex. : contamination bactériologique) à 8 (ex. : manque de protection contre l'incendie). Soulignons qu'au moment de nos travaux, le MAMH travaillait à définir une grille d'évaluation des demandes d'aide financière permettant de classer les problématiques en ordre de priorité.

56 L'absence de précision sur les critères de sélection des projets dans le *Guide sur le programme d'infrastructures municipales d'eau (PRIMEAU) 2023* et le formulaire électronique de demande d'aide financière ne permet pas aux municipalités d'évaluer la probabilité que leur demande soit sélectionnée. En effet, ces documents ne contiennent pas suffisamment d'information pour les aider à déterminer si leur demande sera considérée comme prioritaire. Un guide interne du MAMH, qui n'est pas accessible aux municipalités, donne davantage de précisions, par exemple sur le niveau d'importance d'une problématique prioritaire considéré pour que l'aide financière soit accordée. Notons que le MAMH fournissait plus d'information sur les critères de priorisation des demandes dans un de ses programmes précédents, le Fonds pour l'infrastructure municipale d'eau. Une liste détaillée d'exemples de projets retenus et non retenus était présentée dans les documents d'accompagnement de ce programme, et il y était indiqué que le programme accordait la priorité aux projets de mise aux normes réglementaires et à ceux relatifs à un manque d'eau important.

Fonds pour l'infrastructure municipale d'eau

Il s'agit d'un programme qui visait la réalisation de travaux de construction, de réfection, d'agrandissement ou d'ajout d'infrastructures municipales d'eau potable et d'eaux usées.

Importance de la description des critères et des mécanismes de sélection

Selon le *Guide de rédaction des normes de programmes d'aide financière* du Secrétariat du Conseil du trésor, la description sommaire des critères et des mécanismes de sélection, dans les normes du programme, permet d'attester leur caractère préétabli. De plus, elle rend le processus de sélection des demandes admissibles transparent et équitable pour les demandeurs.

57 Par ailleurs, l'utilisation de la méthode du premier arrivé, premier servi, jusqu'à l'été 2025, permettait aux municipalités de déposer leur demande d'aide financière à tout moment. Leurs demandes étaient analysées en continu par le MAMH, qui accordait des promesses d'aide financière au fur et à mesure que les projets étaient prêts. Comme le montre le tableau 1, une partie importante des promesses d'aide accordées depuis 2023 concerne le volet 2 du PRIMEAU 2023, soit le renouvellement de conduites d'eau (70 % du nombre de promesses d'aide financière et 54 % de l'aide financière accordée). Il est à noter qu'il est plus rapide et plus simple de traiter une demande d'aide financière pour le remplacement d'une conduite d'eau, puisque la municipalité n'a pas à réaliser d'étude préalable à la réalisation des travaux, contrairement aux demandes pour le volet 1 – Infrastructures d'eau, qui s'adresse notamment aux projets de plus grande envergure. En décembre 2024, le MAMH a annoncé sur son site Web que les demandes d'aide financière pour le volet 1 – Infrastructures d'eau seraient prioritaires. Depuis cette annonce, les promesses d'aide financière accordée pour le volet 2 ne représentent que 24 % des 21 nouvelles promesses d'aide financière accordées.

TABLEAU 1 Promesses d'aide financière et aide financière accordée pour le PRIMEAU 2023 au 19 février 2026

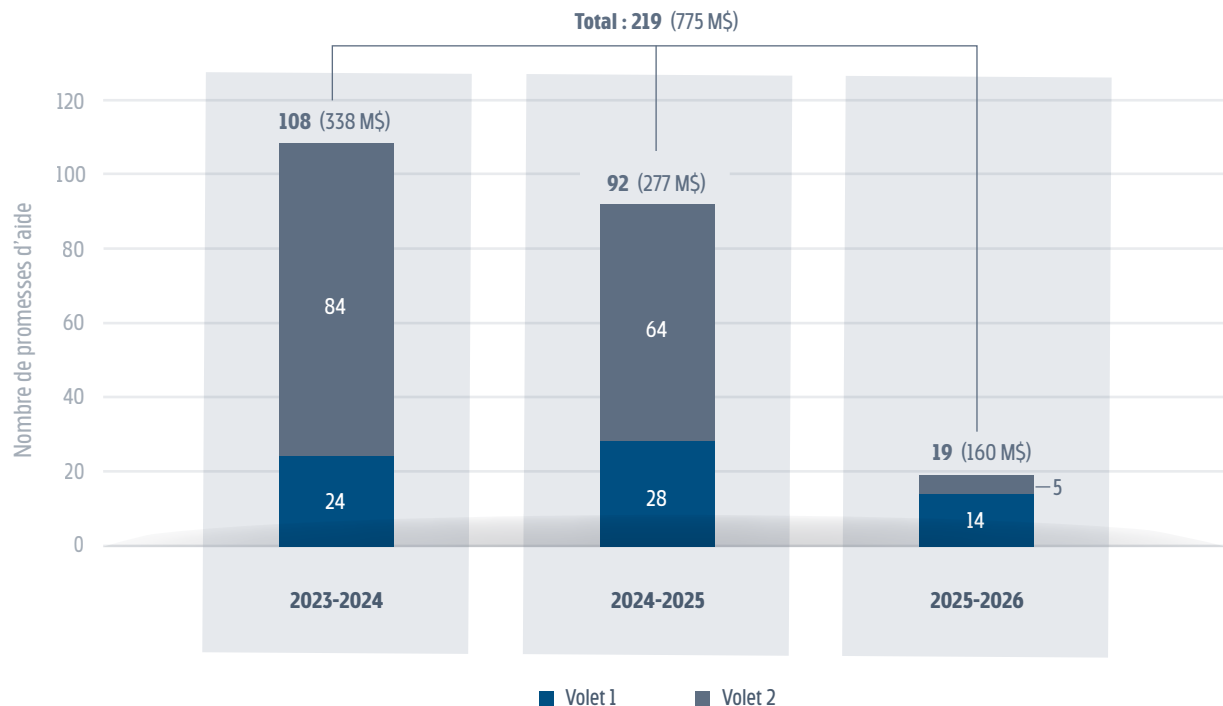
Volets	Promesses d'aide financière		Aide financière	
	Nbre	%	M\$	%
Volet 1 – Infrastructures d'eau	66	30	357	46
Sous-volet 1.1 – Études préliminaires et plans et devis	23	10	27	3
Sous-volet 1.2 – Réalisation des travaux	43	20	330	43
Volet 2 – Renouvellement de conduites d'eau	153	70	418	54
Total	219	100	775	100

Source : Commissaire au développement durable selon des données du MAMH.

Moins de promesses d'aide et manque de prévisibilité pour les municipalités

58 Le MAMH a accordé beaucoup plus d'aide financière dans les deux premières années du programme que ce qu'il avait prévu. Pour la troisième année, soit 2025-2026, il a considérablement réduit le nombre et les montants de ses promesses d'aide financière (figure 7).

FIGURE 7 Promesses d'aide financière accordées au 19 février 2026 pour le PRIMEAU 2023 au cours des trois premières années d'existence du programme



Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MAMH.

Illustration : Commissaire au développement durable.

59 Par ailleurs, en 2025, le MAMH a constaté que la valeur totale des demandes d'aide financière qu'il avait reçues pour les exercices financiers 2025-2026 à 2028-2029 s'élevait à plus d'un milliard de dollars, ce qui dépassait le financement disponible pour cette période. Il a donc effectué un exercice de priorisation des demandes à l'hiver 2025. Selon le ministère, les projets auraient été priorisés en fonction de leur volet et de leur état d'avancement connu. Cet exercice l'a mené à créer une première liste de 74 projets prioritaires à financer pour les exercices 2025-2026 à 2027-2028.

60 Toutefois, le ministère nous a mentionné qu'il ne lui avait pas été possible de communiquer avec les municipalités afin de valider l'état d'avancement réel des projets au moment de l'élaboration de cette liste. De plus, aucun compte rendu formel, aucune grille d'évaluation et aucun mécanisme de sélection standardisé n'avaient été mis en place afin de documenter ses décisions. En l'absence de justification documentée, il ne nous a pas été possible d'évaluer la qualité de cet exercice de priorisation des demandes. Au moment de nos travaux, 13 des 74 projets prioritaires n'avaient pas encore fait l'objet d'une demande d'aide financière formelle de la part des municipalités, 32 projets avaient reçu une promesse d'aide et 29 étaient en attente d'une promesse d'aide.

61 À la suite de cet exercice, le MAMH a transmis 133 lettres de report pour des demandes qui n'avaient pas été retenues. Dans plusieurs lettres, il avisait les municipalités qu'il n'y avait pas de disponibilité budgétaire pour l'année 2025-2026 et leur recommandait de communiquer avec le ministère en novembre 2026 afin de manifester leur intérêt à réaliser leurs travaux dans une année subséquente. Les municipalités ne savent donc pas à quel moment le traitement de leur demande sera repris ni quand des fonds seront disponibles. Si le traitement de leur demande est reporté de quelques années, elles pourraient devoir assumer des coûts supplémentaires. En effet, les coûts estimés des projets peuvent augmenter, notamment à cause de l'inflation ou de la nécessité d'une mise à jour des études préliminaires requises.

62 Ainsi, au moment de nos travaux, un total de 240 demandes d'aide financière déposées par les municipalités depuis 2023 étaient toujours en attente d'une décision du MAMH, et le coût total de ces projets s'élevait à près de 780 millions de dollars. Le tableau 2 présente un portrait du statut des demandes reçues au 19 février 2026 depuis l'entrée en vigueur du programme en avril 2023.

TABLEAU 2 Statut des demandes d'aide financière reçues pour le PRIMEAU 2023 au 19 février 2026

Statut	Nombre de demandes
Promesses d'aide financière accordées	219
Demandes refusées ¹	130
Demandes en cours ²	240
Total	589

1. Il s'agit des demandes jugées non admissibles ou qui présentent une problématique non prioritaire.

2. Il s'agit notamment des demandes en cours de traitement ou des demandes sélectionnées n'ayant pas encore fait l'objet d'une promesse d'aide financière.

Source : Commissaire au développement durable selon des données du MAMH.

63 Par ailleurs, au printemps 2025, le MAMH a décidé de remplacer le processus de réception et de traitement des demandes d'aide financière en continu par un processus d'appel de projets annuel, et ce, afin d'assurer un traitement équitable des demandes, de permettre une gestion rigoureuse et durable de l'enveloppe budgétaire sur l'ensemble de la durée du programme. L'objectif était d'optimiser l'affectation des sommes disponibles pour les demandes prioritaires. À l'été 2025, le ministère a donc fermé le service électronique de dépôt des demandes en continu et, en juillet 2025, il a annoncé sur son site Web la mise en place du nouveau processus d'appel de projets. La période de dépôt des demandes pour le PRIMEAU 2023 dans le cadre de l'appel de projets devait avoir lieu de mars 2026 à juin 2026. Toutefois, le ministère a décidé de reporter cet appel de projets à une date indéterminée. La date de l'appel de projets a été retirée de son site Web en décembre 2025. Au moment de nos travaux, les municipalités ne savaient toujours pas à quel moment elles pourraient déposer une demande d'aide financière, et elles ne connaissent toujours pas les critères ni les mécanismes de sélection qui seront utilisés lors des futurs appels de projets.

Respect des normes des programmes lors du traitement des dossiers

64 Les programmes du MAMH ont leurs propres normes, qui couvrent plusieurs aspects, tels les objectifs du programme, les critères d'admissibilité (ex. : travaux admissibles et non admissibles), le calcul de l'aide financière, les coûts admissibles et le versement de l'aide financière.

65 Nous avons analysé le respect des normes lors du traitement des demandes d'aide financière par le MAMH dans le cadre des programmes d'aide PRIMEAU, PRIMEAU 2023, TECQ 2019-2024 et TECQ 2024-2028. L'admissibilité d'une demande d'aide financière présélectionnée d'une valeur maximale de 7,2 millions de dollars pour le volet 1.1 du PRIMEAU 2023 soulève un questionnement en raison de conclusions contradictoires des intervenants du ministère quant à cette admissibilité. Or, un critère d'admissibilité ne devrait pas porter à interprétation, et ce, afin d'assurer une équité dans le traitement des dossiers.

Critères d'admissibilité

Il s'agit des conditions préalables qui doivent être remplies par un demandeur pour prétendre à une aide financière. L'énonciation de critères d'admissibilité clairs et explicites dans les normes vise l'équité et la transparence dès la première étape du processus d'octroi de l'aide financière.

CONSTAT 3

Les actions du MAMH pour prendre en compte les changements climatiques dans le cadre du PRIMEAU 2023 sont insuffisantes pour renforcer la capacité d'adaptation et la résilience des infrastructures municipales d'eau.

Qu'avons-nous constaté ?

66 L'exercice de prise en compte des principes de développement durable et des enjeux relatifs aux changements climatiques qui a été réalisé par le MAMH au moment de la conception du PRIMEAU 2023 est incomplet. En effet, le ministère n'a pas pris en compte l'impact que pourrait avoir le programme pour renforcer la capacité d'adaptation et la résilience des infrastructures municipales d'eau face aux changements climatiques.

67 Le MAMH ne s'est pas assuré que la résilience face aux changements climatiques est considérée suffisamment dans les projets d'infrastructures d'eau retenus pour lesquels il alloue une aide financière. En effet, il n'exige pas des municipalités qu'elles considèrent les risques liés aux changements climatiques dans les projets d'envergure qu'elles soumettent, et le coût des évaluations de la résilience face aux changements climatiques ne fait pas partie des coûts admissibles au programme.

68 En revanche, les critères d'écoresponsabilité intégrés dans le programme, c'est-à-dire ceux visant la mise en place d'un PGA-eau et le respect des objectifs et des actions de la stratégie québécoise d'économie d'eau potable, contribuent à plusieurs des principes de développement durable.

Pourquoi ce constat est-il important ?

69 Il y a 20 ans, le Québec a adopté la *Loi sur le développement durable*, qui place le développement durable au cœur de l'action gouvernementale. À cet effet, l'administration publique a l'obligation de prendre en compte l'ensemble des 16 principes de développement durable qu'elle édicte dans le cadre de ses différentes interventions, notamment dans ses programmes d'aide financière. L'évaluation de la durabilité par la prise en compte des 16 principes, qui est réalisée au moment de la conception des programmes, permet de les améliorer concrètement de façon à créer des effets durables.

70 Le PRIMEAU 2023 est l'un des principaux programmes d'aide financière existant pour soutenir les municipalités dans la réalisation de projets en infrastructures d'eau. Considérant la longue durée de vie des infrastructures financées et l'importance de son enveloppe budgétaire, ce programme constitue un puissant levier pour soutenir les municipalités et les amener à adapter leurs infrastructures d'eau aux changements climatiques, ces infrastructures étant de plus en plus vulnérables aux dangers que posent les changements climatiques. Par exemple, certains des réseaux actuels d'égouts d'eaux pluviales et d'égouts unitaires seraient sous-dimensionnés pour faire face à des précipitations plus fréquentes et intenses résultant des changements climatiques, selon le CERIU. De plus, deux municipalités que nous avons visitées ont souligné leur vulnérabilité quant à la disponibilité de l'eau. Ainsi, les municipalités feront face à des coûts croissants pour adapter leurs infrastructures d'eau aux impacts des changements climatiques. Dès lors, il est nécessaire de les soutenir afin qu'elles renforcent la résilience de leurs infrastructures.

L'évaluation de la durabilité

Il s'agit d'une démarche qui permet aux ministères et organismes de remplir leurs obligations en matière de développement durable et de favoriser la prise en compte des enjeux relatifs à la lutte contre les changements climatiques dans leurs interventions.

Vulnérabilité

Il s'agit de la mesure dans laquelle un système est sensible aux effets défavorables des changements climatiques ou incapable d'y faire face, ce qui comprend la variabilité du climat et les phénomènes extrêmes.

Résilience

Il s'agit de la capacité qu'a notamment une société, une activité ou une construction humaine à résister à une perturbation importante sans que son fonctionnement ou ses caractéristiques soient compromis.

Coûts futurs de l'impact des changements climatiques sur les infrastructures d'eau au Canada

Selon les résultats d'une étude de l'Institut climatique du Canada publiée en 2026, les coûts liés aux changements climatiques et à leurs impacts sur les systèmes d'eau potable, d'eaux usées et d'eaux pluviales pourraient s'élever au Canada à environ 4,6 milliards de dollars par année en moyenne entre 2025 et 2100, avec des coûts en hausse en raison des exigences d'entretien plus élevées et des pluies plus fréquentes qui dépassent la capacité de conception des systèmes.

Le rapport souligne que la modernisation des infrastructures pour les rendre plus résilientes face aux changements climatiques permettrait d'éviter des défaillances coûteuses, des réparations d'urgence et des interruptions de service. Par exemple, une adaptation proactive aux fortes pluies et à la hausse des températures permettrait une réduction des coûts de près de 10 milliards de dollars par année comparativement à aucune adaptation.

71 Depuis 2008, le gouvernement s'est donné comme orientation, au moyen de la stratégie gouvernementale de développement durable, d'inclure des critères de durabilité, notamment sous forme de critères d'écoresponsabilité, dans les programmes de soutien financier gouvernementaux. Les ministères et organismes disposent ainsi d'un levier important, avec la mise en œuvre de centaines de programmes d'aide financière et l'octroi de milliards de dollars, pour susciter l'adhésion des bénéficiaires de soutien financier aux pratiques écoresponsables.

Critère d'écoresponsabilité

Il s'agit d'un critère consistant à encourager l'adoption de pratiques qui sont à la fois viables sur le plan économique et responsables sur les plans social et environnemental, de manière à contribuer au développement social et à la prospérité du Québec. Ces mesures peuvent prendre la forme d'un critère d'admissibilité ou encore d'une bonification de l'aide financière.

Ce qui appuie notre constat

Évaluation incomplète de la durabilité et des enjeux relatifs aux changements climatiques

72 L'exercice de prise en compte des principes de développement durable et des enjeux relatifs aux changements climatiques qui a été réalisé pour le PRIMEAU 2023 au moment de la conception du programme est incomplet. Bien que l'outil d'évaluation de la durabilité utilisé ait permis de déterminer les impacts positifs de ce programme sur plusieurs thèmes (ex. : qualité de l'eau, production et consommation responsables, équité et justice sociales) et de définir des critères d'écoresponsabilité (ex. : mise en place d'un PGA-eau), la réflexion du MAMH a été insuffisante, pour les raisons suivantes :

- Son analyse ne contient pas de conclusion sur l'impact du programme pour renforcer la capacité d'adaptation et la résilience des infrastructures municipales d'eau face aux changements climatiques. Le MAMH s'est limité à indiquer que les processus de travail ont été revus afin d'être 100 % numériques. Il n'y a eu aucun ajustement ni de bonification du programme afin de prendre davantage en compte les changements climatiques.
- L'analyse mentionne que le programme aura ou pourrait avoir un impact positif en matière de lutte contre les changements climatiques. Toutefois, le MAMH nous a confirmé ne pas avoir consulté le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs à cet égard. S'il avait consulté ce ministère, il aurait pu réaliser une meilleure prise en compte des changements climatiques.

Outil d'évaluation de la durabilité

Il s'agit d'un outil permettant de concrétiser la démarche d'évaluation de la durabilité. Il repose sur l'analyse de vingt thèmes réunis au sein de cinq sphères.



Source : Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs.

Illustration : Commissaire au développement durable.

Prise en compte des changements climatiques non optimisée dans le PRIMEAU 2023

73 Bien que le PRIMEAU 2023 priorise des projets pour des problématiques pouvant être liées aux changements climatiques (ex. : manque d'eau, débordements d'eaux usées), il n'est pas assuré que la résilience face aux changements climatiques est considérée suffisamment dans les projets d'infrastructures d'eau retenus pour une aide financière, et ce, pour les raisons suivantes :

- le programme n'exige pas des municipalités qu'elles considèrent les risques liés aux changements climatiques dans leurs projets d'envergure, pourtant le Fonds pour l'infrastructure municipale d'eau, par exemple, un programme qui a précédé le PRIMEAU 2023, exigeait des municipalités la réalisation d'une évaluation de la résilience face aux changements climatiques pour les projets de 10 millions de dollars et plus ;
- bien que le programme rende admissibles les coûts de différentes études (ex. : évaluation des impacts sur l'environnement, étude de potentiel archéologique), il ne rend pas admissibles les coûts liés à l'évaluation de la résilience face aux changements climatiques, coûts qui étaient pourtant admissibles dans le Fonds pour l'infrastructure municipale d'eau.

Importance de l'évaluation de la vulnérabilité aux changements climatiques

Selon Ingénieurs Canada, qui est l'organisme national constitué des organismes provinciaux et territoriaux de réglementation de la profession d'ingénieur, l'évaluation de la vulnérabilité aux changements climatiques des projets d'infrastructures permet une prise en compte adéquate des événements climatiques extrêmes et du climat futur dans les étapes de conception et de construction. Elle permet ainsi d'assurer la résilience des infrastructures face aux phénomènes climatiques de plus en plus fréquents qui causeraient autrement des dommages et entraîneraient des travaux de reconstruction coûteux.

Des actions du MAMH favorables au développement durable

74 Comme il est mentionné dans la mise en contexte, cet audit est lié à la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028. Un objectif de cette stratégie est que le gouvernement investisse de façon durable au profit des Québécois et des Québécoises. Cet objectif s'applique aux programmes de soutien financier du MAMH, puisqu'il est attendu des ministères et organismes qu'ils intègrent des critères d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité dans leurs programmes de soutien financier.

75 À cet égard, le PRIMEAU 2023 intègre deux critères d'écoresponsabilité, soit la mise en place d'un PGA-eau et le respect des objectifs et des actions de la stratégie québécoise d'économie d'eau potable. Le respect de ces deux critères donne droit à une majoration du taux de l'aide financière de base pouvant aller jusqu'à 40 %. En répondant à ces deux critères d'écoresponsabilité, les municipalités contribuent également à différents principes de développement durable édictés dans la *Loi sur le développement durable*. Ainsi :

- les exigences requises d'un PGA-eau relativement à la réalisation d'une réflexion sur la gestion des risques, d'une planification des coûts des services d'eau et d'une stratégie financière à long terme pour couvrir ces coûts contribuent aux principes de **Prévention** et d'**Internalisation des coûts** ;
- les objectifs, les mesures s'adressant aux municipalités et les engagements gouvernementaux de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025, qui visent la réduction de la consommation d'eau potable et des fuites d'eau, ainsi que le maintien des actifs en infrastructures d'eau de façon pérenne, tout en éliminant graduellement le déficit d'entretien de ces actifs, contribuent aux principes de **Production et consommation responsables** et d'**Équité et solidarité sociales**.

76 Ces quatre principes de développement durable intégrés dans les deux critères d'écoresponsabilité du PRIMEAU 2023 sont définis ci-après.



Selon le principe **Prévention**, en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source.



Selon le principe **Internalisation des coûts**, la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.



Selon le principe **Production et consommation responsables**, des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficiente, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources.



Selon le principe **Équité et solidarité sociales**, les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intragénérationnelle et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales.

Illustrations : Commissaire au développement durable.

RECOMMANDATIONS

77 La commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1** Accroître l'encadrement auprès des municipalités pour les aider à assumer leurs responsabilités concernant les investissements à réaliser dans leurs infrastructures d'eau et le financement de leurs services d'eau.
- 2** Établir un processus de sélection des demandes d'aide financière performant pour le PRIMEAU 2023, incluant des critères de sélection clairs, pour offrir notamment plus de prévisibilité à l'égard du soutien financier disponible afin de faciliter la planification d'investissements des municipalités dans leurs infrastructures d'eau.
- 3** Considérer davantage l'impact des changements climatiques dans le PRIMEAU 2023 afin de renforcer la capacité d'adaptation et la résilience aux changements climatiques des infrastructures municipales d'eau financées par ce programme.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

« En lien avec la 1^{re} recommandation, le MAMH souhaite souligner la prérogative des municipalités en regard de leurs choix de gestion des services publics en eau et des infrastructures afférentes. À cet égard, il convient d'insister que les relations entre le gouvernement du Québec et les municipalités doivent tenir compte des compétences accordées à ces dernières, lesquelles sont exercées avec une pleine autonomie. De ce fait, l'action du MAMH développée avec les partenaires municipaux s'articule suivant cette prémisse. Cela permet de ce fait aux municipalités de bénéficier de la marge de manœuvre et de la discrétion nécessaires dans l'exercice de leurs compétences.

« Depuis plus de 20 ans, le gouvernement du Québec et le MAMH ont effectué des choix stratégiques visant à asseoir le principe d'autonomie municipale. La refonte de la *Loi sur les compétences municipales* en 2005 a permis de consacrer, à nouveau, le champ de compétence de l'environnement aux municipalités. Notons également l'adoption, le 16 juin 2017, de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*. Aussi, le 13 décembre 2023, les représentants du gouvernement du Québec et des gouvernements de proximité ont signé la *Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité : ensemble au service des citoyens*. Cette entente traduit concrètement la volonté du gouvernement du Québec d'agir à titre de partenaire des gouvernements de proximité et, de ce fait, l'importance que ceux-ci soient dotés d'outils flexibles et adaptés, dans le respect des obligations d'équité de l'État et de saine gestion des finances publiques.

« C'est dans ce contexte que le MAMH propose des interventions et des mesures qui respectent le champ de compétence des gouvernements de proximité et qu'il offre de nombreux outils pour les soutenir dans leurs responsabilités et leur autonomie, tels que des programmes d'aides financières, des pouvoirs fiscaux en matière de financement, des propositions de bonnes pratiques et d'outils de gestion de l'eau, des incitatifs à l'utilisation de plans de gestion des actifs ainsi que de l'accompagnement personnalisé.

« En conclusion, l'approche privilégiée appelle le milieu municipal à s'assurer de la pérennité de leurs infrastructures en eau de même que de leur financement, et ce, tel que les gouvernements de proximité se sont engagés à le faire dans le cadre de la *Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité : ensemble au service des citoyens*. »



RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Portrait des infrastructures municipales d'eau en 2024

Rôles et responsabilités du ministère
des Affaires municipales et de l'Habitation

Ordre de priorité des travaux admissibles
au programme TECQ 2024-2028

Objectifs et résultats de la Stratégie québécoise
d'économie d'eau potable 2019-2025

Processus de traitement d'une demande
d'aide financière pour le PRIMEAU 2023



Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du rapport de la commissaire au développement durable de mai 2026. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder sa conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le MAMH met en œuvre les actions nécessaires pour permettre aux municipalités du Québec de gérer leurs infrastructures d'eau de façon optimale et pérenne.	<ul style="list-style-type: none">■ Le MAMH offre un encadrement cohérent et un accompagnement adéquat aux municipalités pour leur permettre de prendre en charge les responsabilités relatives à leurs infrastructures d'eau et d'optimiser le financement de ces infrastructures.■ Le MAMH intègre le développement durable lors de la conception de ses programmes d'aide financière relatifs aux infrastructures municipales d'eau, afin de maximiser les bénéfices associés à l'aide versée, en considérant notamment l'ensemble des coûts liés aux infrastructures d'eau et l'impact des changements climatiques.■ Le MAMH tient compte des besoins actuels et futurs, ainsi que des enjeux des municipalités en matière d'infrastructures d'eau, et alloue son aide financière en prenant en considération notamment les infrastructures prioritaires du point de vue de la vétusté et du non-respect des normes environnementales.■ Le MAMH gère ses programmes d'aide financière selon les principes de saine gestion et conformément aux règles en vigueur.

Les travaux d'audit de performance 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 canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 16 avril 2026.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Nous avons également rencontré des gestionnaires du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs.

Nous avons notamment rencontré des représentants de Chandler, de Labrecque, de La Tuque, de Longueuil, de Montréal, de Québec, de Sainte-Croix, de Shawinigan et de Victoriaville. Le choix de ces municipalités a notamment été fait selon la taille de la population tout en considérant certains paramètres en lien avec leurs infrastructures municipales d'eau. Nous avons également eu des conversations avec des représentants de plusieurs organismes, par exemple l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités, ainsi qu'avec des experts dans le domaine. De plus, nous avons analysé divers documents et données provenant des systèmes d'information du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

Enfin, nous avons effectué des travaux pour évaluer le respect des normes lors du traitement des demandes d'aide financière par le MAMH dans le cadre du PRIMEAU, du PRIMEAU 2023, du programme TECQ 2019-2024 et du programme TECQ 2024-2028. Pour ce faire, nous avons sélectionné par choix raisonné et examiné un échantillon de 30 dossiers de demande d'aide.

Les travaux d'audit se sont déroulés de mai 2025 à mars 2026. La période couverte par nos travaux s'étend du 1^{er} avril 2019 au 30 novembre 2025. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Portrait des infrastructures municipales d'eau en 2024

Type d'infrastructures	Description	Quantité	Valeur de remplacement des infrastructures (G\$)	Valeur de remplacement des infrastructures à risque élevé et très élevé (G\$)
Conduites d'eau potable	Conduites d'alimentation et de distribution d'eau potable	44 559 km	57,7	5,8
Conduites d'eaux usées	Conduites gravitaires de collecte et d'interception des eaux usées et conduites de refoulement des eaux usées	36 746 km	61,0	7,8
Conduites d'eaux pluviales	Conduites de collecte des eaux pluviales	19 755 km	33,6	2,1
Ouvrages d'eau potable	Installations de production d'eau potable, postes de gestion de pression et de chloration, et réservoirs d'eau potable	4 500 ouvrages	16,9	1,9
Ouvrages d'eaux usées et pluviales	Installations de traitement, postes de pompage et ouvrages de rétention	5 982 ouvrages	19,3	1,7
Total			188,5¹	19,3
Chaussées au-dessus des conduites	Routes, ruelles et voies de desserte au-dessus des conduites souterraines	41 255 km	79,1	29,7

1. Ce montant inclut le coût de reconstruction de la tranchée au-dessus des conduites.

Source : CERIU.

Rôles et responsabilités du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Les principales responsabilités du MAMH quant aux infrastructures municipales d'eau sont issues de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*.

Cette loi confère au MAMH la responsabilité de veiller à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyens. À cette fin, le MAMH doit notamment :

- s'assurer que l'administration municipale gère sainement les deniers publics et voit au bien-être des personnes dans les limites de sa compétence ;
- surveiller l'administration et l'exécution des lois concernant le système municipal ;
- aider et soutenir les municipalités dans l'exercice de leurs fonctions ;
- conseiller le gouvernement, les ministères et les organismes publics et, le cas échéant, leur faire des recommandations sur toute question concernant leurs activités lorsque celles-ci ont une incidence dans le domaine municipal ;
- exécuter ou faire exécuter des recherches, des études ou des analyses concernant le domaine municipal.

De plus, le MAMH a notamment pour mission de susciter et de soutenir l'essor économique et social de la métropole. À cet égard, il élabore et propose au gouvernement des orientations et des politiques favorables à l'épanouissement de la métropole et supervise leur réalisation. Plus précisément, entre autres :

- il peut convenir, avec les ministères et les organismes concernés, de modalités de collaboration pour faciliter l'élaboration et la réalisation de ces orientations et politiques ;
- il apporte, aux conditions qu'il détermine, son soutien financier à la réalisation d'actions visant le développement et la promotion de la métropole.

Quant aux régions, le MAMH a pour mission de soutenir le développement régional dans une perspective de prise en charge de ce développement par les collectivités locales et régionales. À cette fin, les fonctions et pouvoirs du ministre consistent notamment à :

- élaborer, coordonner et mettre en œuvre, en collaboration avec tout autre ministère concerné, des stratégies de développement régional et des programmes d'aide concernant notamment les municipalités ou territoires présentant des problématiques particulières ;
- être responsable, en concertation avec les instances locales et régionales reconnues, des sommes qu'il peut leur confier et administrer en outre les autres sommes qui lui sont confiées afin d'assurer l'exécution de tout projet de développement local et régional ;
- apporter, aux conditions qu'il détermine dans le cadre des orientations et politiques gouvernementales, un soutien financier ou technique à la réalisation d'actions visant le développement local et régional.

Ordre de priorité des travaux admissibles au programme TECQ 2024-2028

Ordre de priorité ¹	Exemples de travaux admissibles
<p>1. Les travaux d'installation, de mise aux normes et de mise à niveau des équipements et ouvrages d'eau potable et d'assainissement des eaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Recherche en eau souterraine ■ Travaux de construction, d'agrandissement, de remplacement ou de rénovation d'infrastructures de captage, d'alimentation, d'emmagasinement, de traitement ou de distribution d'eau potable ainsi que ses composantes (ex. : prise d'eau brute, puits, réservoir, usine de traitement, conduite de distribution) ■ Travaux visant à régler un problème d'esthétique de l'eau potable ■ Mise aux normes de l'eau potable d'un réseau d'aqueduc municipal ■ Travaux de construction, d'agrandissement, de remplacement ou de rénovation d'infrastructures d'interception, de traitement ou de collecte d'eaux usées et pluviales ainsi que ses composantes (ex. : conduite de collecte, poste de pompage, usine de traitement, ouvrage de contrôle de débordement) ■ Assainissement des eaux d'un réseau d'égout municipal ■ Renouvellement de conduites associé à une mise aux normes des installations de traitement des eaux usées ■ Remplacement d'infrastructures désuètes ■ Ajout ou remplacement d'un émissaire pluvial
<p>2. Les études et les activités qui visent à améliorer la connaissance des infrastructures municipales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Élaboration ou mise à jour du Plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'eau potable et d'égout ainsi que des chaussées ■ Études et activités visant un plan de gestion des actifs en eau (PGA-eau) et des bâtiments municipaux ■ Études et activités requises dans le cadre de la stratégie québécoise d'économie d'eau potable ■ Élaboration d'un plan de gestion des débordements d'eaux usées visant à déterminer les travaux requis pour régler un problème de débordement existant
<p>3. Les travaux de renouvellement de conduites d'eau potable et d'eaux usées.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Remplacement et restauration des conduites d'eau indiquées dans le plan d'intervention pour le renouvellement des conduites avec une classe d'interventions intégrées D ■ Séparation d'un égout unitaire recommandé dans le plan d'intervention
<p>4. Les travaux de résilience aux changements climatiques, de voirie locale, sur les infrastructures liées à la gestion des matières résiduelles, d'amélioration énergétique des bâtiments municipaux, sur les infrastructures municipales à vocation culturelle, communautaire, municipale, sportive, de loisir et touristique.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Travaux de verdissement urbain visant à réduire les surfaces minéralisées (ex. : surfaces asphaltées) ■ Travaux de captage, d'infiltration ou de drainage vert des eaux de pluie (ex. : noues végétalisées, pavés drainants) ■ Travaux de chaussée ■ Amélioration de la sécurité routière ■ Travaux de construction, d'agrandissement, de remplacement ou de rénovation d'infrastructures de recyclage ou de gestion des déchets ■ Travaux de construction, d'agrandissement, de remplacement ou de rénovation visant les infrastructures municipales (ex. : hôtel de ville, garage municipal) et les infrastructures à vocation culturelle, communautaire, municipale, sportive, de loisirs et touristique (ex. : bibliothèques, centres sportifs, cours municipales).

1. Une municipalité doit respecter l'ordre de priorité établi pour 80 % de son enveloppe. Avant de procéder à des travaux de priorité 4, la municipalité doit démontrer qu'elle n'a plus de travaux de priorités 1 à 3 à réaliser.

Objectifs et résultats de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025

Thème	Objectifs ¹	Indicateur	Résultats en 2023
Gestion de l'utilisation de l'eau potable	Pour l'ensemble du Québec : réduire de 20 % la quantité d'eau distribuée par personne comparativement à 2015.	Taux de réduction de la quantité d'eau distribuée par personne par jour comparativement à 2015	19 %
	Pour l'ensemble du Québec et chaque municipalité : atteindre un niveau de fuites modéré, soit un indice de fuites dans les infrastructures inférieur à 4.	Indice de fuites dans les infrastructures ²	5,4
	Pour l'ensemble des municipalités : atteindre une consommation égale ou inférieure à la moyenne ontarienne ³ ou canadienne ⁴ .	Consommation d'eau résidentielle	245 litres par personne par jour
Gestion du coût des services d'eau	Pour l'ensemble du Québec et chaque municipalité : assurer le maintien des actifs de l'eau et le rattrapage du déficit d'entretien.	Pourcentage des investissements par rapport aux besoins d'investissement	s. o.

1. Les objectifs de la stratégie ont été établis pour l'ensemble du Québec ou spécifiquement pour chaque municipalité, ou sont partagés.

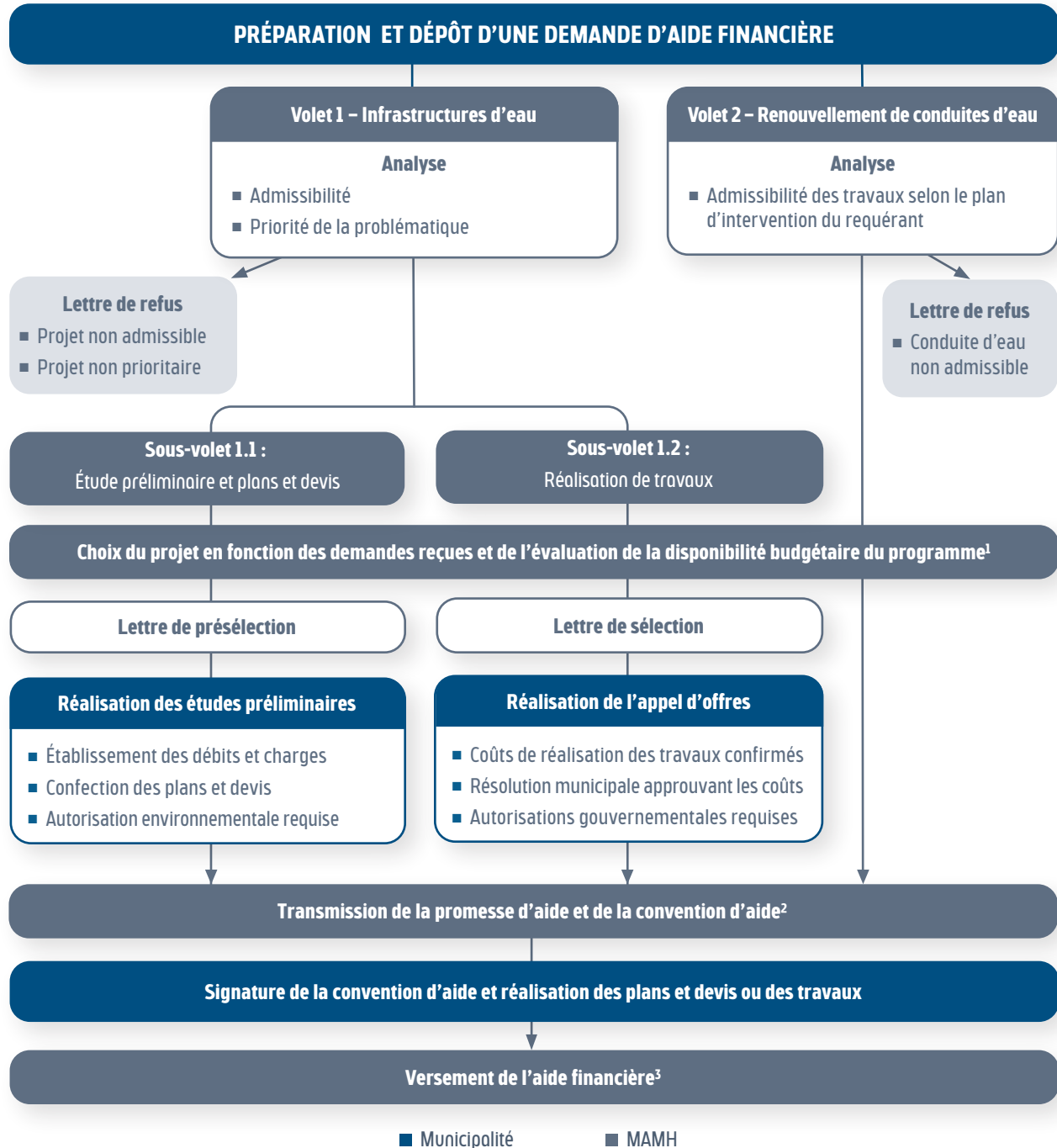
2. Il s'agit du ratio entre les pertes d'eau réelles dans un réseau et celles qui correspondent aux pertes minimales théoriques qui y sont rattachées.

3. La moyenne ontarienne était de 184 litres par personne par jour en 2017.

4. La moyenne canadienne était de 220 litres par personne par jour en 2017.

Source : MAMH.

Processus de traitement d'une demande d'aide financière pour le PRIMEAU 2023



1. Le MAMH se réserve le droit de limiter ou de retarder ses engagements financiers dans le cadre du programme, afin de tenir compte de la disponibilité budgétaire. Un projet peut être transféré dans un autre programme d'aide financière, par exemple dans le programme TECQ 2024-2028.

2. Dans le cadre du sous-volet 1.2 et du volet 2, la convention d'aide financière est transmise au bénéficiaire seulement lorsque celui-ci a octroyé un contrat de construction.

3. La municipalité qui a complété l'étude préliminaire et les plans et devis pour le sous-volet 1.1 peut préparer une demande d'aide financière au sous-volet 1.2 pour la réalisation des travaux.