

C-2/

A

36

154

T73/

R63-

1999

**RAPPORT D'ÉVALUATION DU PROGRAMME
« TRAVAUX D'INFRASTRUCTURES CANADA-QUÉBEC »**

**Soumis au
Comité d'évaluation du programme
« Travaux d'infrastructures Canada-Québec »
composé de représentants
du ministère des Affaires municipales
et de la Métropole
et de Développement économique Canada**



par

**Jean-Pierre Robert, responsable de projet
en collaboration avec
Serge Belley, conseiller**

**École nationale d'administration publique
Juillet 1999**

Équipe de réalisation :

Responsable de projet	Jean-Pierre Robert
Professeur conseiller	Serge Belley
Assistants de recherche	Marie-Susan Deschênes Claire O'Neil
Aide à la rédaction	Francine Sylvain
Consultant en statistique	Claude Angers

École nationale d'administration publique

555, boul. Charest Est
Québec (Québec)
G1K 9E5

tél. : (418) 641-3000
fax. : (418) 641-3060

10-2059859

Sommaire

Programme à l'étude

Cette évaluation porte sur la phase I du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec (TICQ). Ce programme, mis en œuvre en 1994, vise à permettre aux municipalités de réaliser des travaux d'infrastructures. Il vise également à créer des emplois et à relancer l'économie. Des travaux d'une valeur de plus de 1,5 milliard de dollars ont été réalisés dans le cadre de ce programme, dont plus de 1,1 milliard de dollars par l'entremise d'enveloppes réservées pour chacune des municipalités et établies sur une base par habitant. Les gouvernements du Québec et du Canada contribuent pour environ un tiers chacun de la valeur des projets. Le reste du financement est assuré par les municipalités ou les autres organismes participants.

Le TICQ est divisé en quatre volets :

	Enveloppe
Volet I Réfection, agrandissement et construction pour les municipalités de 5 000 habitants et plus	895,8 M\$ (enveloppes réservées, per capita fixé à 172 \$) 60 M\$ (revitalisation des centres-villes)
Volet II Réfection agrandissement et construction pour les municipalités de moins de 5 000 habitants	236,6 M\$ (enveloppes réservées, per capita fixé à 143 \$) 50 M\$ (soutien financier particulier ¹)
Volet III Expérimentation de nouvelles technologies	22 M\$
Volet IV Grands projets à incidences urbaines	309,1 M\$

Démarche d'évaluation

La présente étude vise à évaluer la phase I du TICQ en regard de certains de ses objectifs majeurs, soit l'investissement additionnel et la création d'emplois. Plus précisément, l'évaluation du programme passe par la vérification de la conformité des projets en regard des objectifs du programme, par l'observation de l'évolution des dépenses dans le secteur des infrastructures municipales, par un regard sur la possibilité d'évaluer la création d'emplois et par des entretiens avec des représentants municipaux et gouvernementaux.

¹ Soutien financier particulier en raison de richesse foncière insuffisante, d'un contexte fiscal difficile ou d'autres conditions particulières dont le regroupement.

Examen des intentions des projets

Examen de la méthode de calcul du seuil minimal d'investissement

Nous avons jeté un regard sur la méthode de calcul du seuil minimal d'investissement qui vise à garantir que les projets réalisés constituent des dépenses additionnelles de la part des municipalités. Cette méthode de calcul était basée sur la moyenne des dépenses des municipalités de 1991 et 1992. Nous faisons les observations suivantes sur cette méthode :

- la méthode de calcul du seuil minimal d'investissements est, telle qu'appliquée, mieux adaptée aux grandes municipalités qu'aux petites. La période de deux ans, considérée pour établir le seuil, cadre mal avec le caractère occasionnel des investissements des petites municipalités ;
- globalement, nous estimons que le MAMM a exigé de l'ensemble des municipalités un effort minimal correspondant à environ 80 % de leurs dépenses nettes de 1991 et 1992 avant de pouvoir bénéficier de tous les avantages du programme.

Sélection et acceptation des projets

- Mis à part le volet sur les projets à portée technologique, peu de refus ont été justifiés sur la base des critères d'admissibilité. L'épuisement des enveloppes réservées est la cause de refus la plus fréquente. La formule de l'enveloppe réservée a favorisé une présélection des projets à l'échelon municipal.
- La présélection étant faite au palier municipal, on peut supposer que celle-ci s'est faite davantage sur la base des besoins en infrastructures que sur la capacité des projets à créer des emplois. En bout de ligne, les projets sont créateurs d'emplois s'ils constituent une dépense additionnelle.

Bénéfices liés aux projets

À partir de l'analyse de fiches synthèse d'un échantillon de plus de 500 projets, nous faisons les observations suivantes :

- le principe de l'enveloppe réservée assure une redistribution des bénéfices reliés au programme entre les municipalités. Par ailleurs, les grands projets à incidences urbaines bénéficient majoritairement à une clientèle s'étendant au-delà du cadre de la municipalité hôte, limitant d'autant la concentration des bénéfices d'usage ;
- la plupart des projets permettent de répondre à un besoin immédiat, que ce soit par la simple réfection ou par l'augmentation de la capacité des équipements. Les projets visant entre autres à répondre à des besoins futurs correspondent aux volets III et IV où l'aspect développement est plus important ;
- la justification des travaux et les effets d'entraînement espérés touchent surtout la qualité du cadre de vie et l'amélioration des services. Les éléments normatifs, ajustement aux normes, santé et sécurité, sont également très présents ;
- les effets économiques escomptés sont surtout liés à la diminution des coûts d'entretien, notamment dans le volet III. Par ailleurs, le quart des projets des volets I et IV vise à optimiser l'aménagement du territoire. Les effets directs sur l'économie et les emplois permanents sont surtout concentrés dans les grands projets à incidences urbaines ;
- les projets des volets I, II et III ont surtout visé les infrastructures de base (chemins et eaux). Bien que la majorité des projets des volets I et II soient axés sur la réfection, nous estimons à respectivement 28,7 % et 38,9 % la part des investissements qui est allée à des projets comprenant une nouvelle construction ou un ajout.

Effets du programme sur les investissements

Comparaison entre les principales années de réalisation des travaux et les années de référence ayant servi au calcul du seuil minimal d'investissement

- Les municipalités de petites tailles ont investi davantage pendant le programme que durant les années ayant servi de point de référence pour le calcul du seuil minimal d'investissement (1991 et 1992). Ces investissements excédentaires (730 M\$) représentent le double de la valeur de leurs enveloppes réservées.
- Dans les municipalités de plus de 5 000 habitants, il s'est dépensé 757 M\$ de plus pendant le programme que par rapport à la moyenne de 1991 et 1992. Ce montant est toutefois inférieur à l'enveloppe du volet I, montrant que les montants accordés en vertu de ce volet n'ont pas entièrement constitué des investissements additionnels dans la part municipale.
- Contrairement à ce que laissait croire l'examen de la mécanique du calcul du seuil minimal d'investissement, c'est dans les petites municipalités que les investissements additionnels sont les plus perceptibles. Le fait que le tiers des plus grandes municipalités aient vu leur seuil limité à la moyenne provinciale peut expliquer en partie le fait que les investissements additionnels n'aient pas été optimaux.

Observation des tendances dans les dépenses municipales et gouvernementales dans les infrastructures

Nous avons observé l'évolution, avant et après programme, des dépenses dans les infrastructures municipales. Pour ce faire, nous avons utilisé un modèle statistique de série chronologique sur des données traduites en dollars constants.

- À l'échelle de la province, les dépenses en génie ont augmenté pendant le TICQ, alors que les dépenses en bâtiments ont poursuivi leur tendance à la baisse.
- Cette hausse des dépenses en immobilisations contraste avec les dépenses inscrites au fonds d'administration qui ont plafonné à partir de 1994 après plusieurs années de croissance. L'arrivée du programme a coïncidé également avec une stabilisation du secteur de la construction résidentielle et commerciale.
- Chez les municipalités de moins de 5 000 habitants, l'impact du programme est plus perceptible. Les dépenses en génie de ces municipalités ont fortement augmenté en 1994 et 1995 bien que celles-ci étaient à la hausse depuis 1989. La hausse des dépenses de 1994 a été suivie d'une tendance à la baisse. Le programme semble également avoir eu un bref impact sur les dépenses en bâtiments.
- Les municipalités de plus de 5 000 habitants (à l'exception de Montréal, Laval et Québec) ont profité du programme surtout à partir de 1995, si bien qu'une hausse des dépenses en génie est vérifiable à partir de cette année-là. Cette hausse a toutefois été momentanée et a été suivie d'une tendance à la baisse.
- L'impact le plus probant du programme est celui qui s'est fait sentir sur la valeur des engagements gouvernementaux relatifs aux programmes de subventions aux infrastructures municipales. Après une tendance à la baisse, le programme TICQ a amené une hausse considérable des engagements gouvernementaux. Cette hausse des engagements va à contre-courant de la baisse générale observée des dépenses de programmes du gouvernement du Québec.
- Les dépenses des municipalités, nettes de toute aide gouvernementale, sont demeurées relativement stables de 1989 à 1997. Les différences observables sont relativement

marginales et ne permettent pas d'observer de tendance claire. Notre analyse porte d'ailleurs à croire que le niveau de leurs dépenses nettes tend à demeurer stable malgré les fluctuations de l'aide gouvernementale.

Création d'emplois

- Un certain nombre de projets ont pu permettre la création d'emplois à long terme. Il s'agit principalement des projets à grandes incidences urbaines et des projets touchant les installations de purification et de filtration et les infrastructures communautaires.
- Le programme a débuté au moment où a pris fin une forte tendance à la baisse des heures travaillées dans la construction. Notre indicateur n'est toutefois pas assez précis pour permettre de vérifier précisément l'impact du programme sur le secteur municipal. Celui-ci a toutefois suivi une tendance semblable à celle des dépenses en immobilisations des municipalités, c.-à-d. une hausse suivie d'une légère tendance à la baisse.
- Il ne nous a pas été possible d'appliquer la méthode prévue pour dresser un bilan des emplois directs créés par le TICQ. Dans ces circonstances, il nous est impossible d'estimer le rendement du programme relativement au coût de chaque emploi temporaire créé.

Consultation auprès de représentants gouvernementaux et municipaux

Dans le but d'enrichir notre analyse, nous avons interviewé des représentants gouvernementaux et municipaux.

Entrevues avec des représentants gouvernementaux

Les entrevues avec les gestionnaires gouvernementaux permettent de jeter un regard sur la gestion du programme conjoint.

- Selon les personnes interviewées, le Comité de gestion a une structure légère qui favorise la souplesse et l'efficacité dans la résolution de problèmes et la prise de décision.
- Bien que le Québec soit le maître d'œuvre du programme, la grille d'analyse des projets et la procédure de vérification ont été ajustées suite aux recommandations du fédéral. La procédure de vérification est jugée particulièrement efficace.
- L'allocation de l'aide, impliquant le remboursement sur réclamations, a limité au minimum la nécessité de récupérer des sommes.
- Selon les coprésidents du Comité de gestion, les délais à mettre en branle l'évaluation du programme viennent notamment du fait que les dates limites de présentation des projets et de fin des travaux ont été reportées.

Entrevues avec des représentants municipaux

Seulement 10 municipalités ont été sollicitées pour répondre à nos questions. Les avis présentés ici ne sont donc que des pistes de réflexion et n'ont nullement la prétention d'être représentatifs des opinions de l'ensemble des représentants municipaux.

- L'appréciation globale du TICQ, selon les représentants municipaux contactés, est positive, la plupart jugeant que ce programme devrait être reconduit à la même échelle.
- Dans certains cas, des particularités du programme se sont révélées plus problématiques, notamment l'admissibilité des heures travaillées par des employés municipaux, la méthode de

calcul du seuil minimal d'investissement, les délais de réalisation des travaux et le pourcentage prévu pour les frais incidents.

Sommaire des recommandations

Le but de cette évaluation est sommatif, c'est-à-dire qu'il vise à porter un jugement sur l'impact du programme. Néanmoins, au fil du rapport, nous avons exploré des pistes de travail pouvant être pris en compte advenant une reconduction du programme. Nous les rassemblons dans l'encadré suivant.

- La méthode de calcul du seuil minimal d'investissement visant à susciter des investissements additionnels serait plus précise si elle tenait compte des dépenses faites sur une période de quatre ans.
- Advenant une prise en charge du parc immobilier scolaire et sociosanitaire par les municipalités, il faudra adapter le programme, notamment en regard des postes budgétaires considérés dans le calcul du seuil minimal d'investissement.
- Dans le but de vérifier l'impact de ce genre de programme sur l'emploi, une mesure empirique sur le terrain serait un complément essentiel aux méthodes économétriques habituelles. Nous suggérons que ce genre de programme fasse l'objet d'une compilation systématique et standardisée des heures travaillées, possiblement à l'aide d'un échantillonnage aléatoire de projets.
- Globalement, nous estimons que les gouvernements auraient tout intérêt à engager les mécanismes d'évaluation dès la conception et la mise en œuvre du programme, les mesures d'impacts n'en seraient que plus faciles et plus précises.

Table des matières

1	<i>Présentation de l'évaluation</i>	3
1.1	Introduction	3
1.2	Mandat	3
1.3	Méthodologie générale	4
1.4	Structure du rapport	5
2	<i>Intention des projets retenus</i>	7
2.1	Introduction	7
2.2	Projets retenus dans le cadre du TICQ versus projets non retenus	7
2.3	Objectifs à court terme	8
2.3.1	Investissement additionnel et seuil minimal d'investissement	8
2.3.2	Création d'emplois à court terme	12
2.4	Bénéfices liés aux projets	12
2.4.1	Bénéficiaires des infrastructures municipales	13
2.4.2	Description des besoins en infrastructures	15
2.4.3	Effets d'entraînement et impacts financiers	16
2.5	Moyens privilégiés pour l'atteinte des objectifs	18
2.5.1	Types d'infrastructures visées par les projets	18
2.5.2	Nouvelles constructions et ajouts versus réfections et remplacements	19
	Résumé	20
3	<i>Effets et répercussions sur les investissements</i>	22
3.1	Introduction	22
3.2	Principes	22
3.3	Comparaison de la période couverte par le programme aux années de références entrant dans le calcul du seuil minimal d'investissement	24
3.4	Évolution des investissements globaux	26
3.4.1	Évolution des dépenses en immobilisations	27
3.4.2	Indicateurs de conjoncture	28
3.4.3	Municipalités de moins de 5 000 habitants	31
3.4.4	Municipalités de plus de 5 000 habitants (à l'exception de Montréal, Laval et Québec)	32
3.5	Évolution des investissements gouvernementaux et investissements municipaux nets	33
	Résumé	36
4	<i>Emplois et rendement</i>	38
4.1	Introduction	38
4.2	Création d'emplois à long terme	38
4.3	Création d'emplois à court terme	39
4.4	Mesure de rendement	40
	Résumé	41

5	<i>Consultation auprès de représentants gouvernementaux et municipaux</i>	42
5.1	Introduction	42
5.2	Consultation auprès des membres du Comité de gestion de l'Entente Canada-Québec et de la responsable de la vérification financière au MAMM	42
5.3	Consultation auprès de représentants municipaux	44
5.4	Synthèse	45
	Résumé	46
6	<i>Bilan d'évaluation</i>	47
6.1	Introduction	47
6.2	Intentions des projets retenus	47
6.3	Effets et répercussions sur les investissements	49
6.4	Emplois et rendement	51
6.5	Consultation auprès de représentants gouvernementaux et municipaux	51
6.6	Conclusion	52
6.7	Sommaire des recommandations	52
	<i>Bibliographie</i>	54

Liste des annexes

Annexe A : Analyse du calcul de seuil

Annexe B : Analyse des fiches synthèses

Annexe C : Impact du programme sur les investissements

Annexe D : Évolution des heures travaillées dans les secteurs de la construction

Annexe E : Questionnaires d'entrevue

1 Présentation de l'évaluation

1.1 Introduction

Le programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec (TICQ) est un vaste programme d'aide financière gouvernementale visant la réfection, l'agrandissement ou la construction d'infrastructures municipales. Avec des travaux réalisés représentant des investissements de plus de 1,5 milliard de dollars depuis 1994, le TICQ est le plus important programme d'aide financière aux infrastructures municipales depuis le Programme d'assainissement des eaux du Québec. La gestion de l'Entente Canada-Québec, définissant les paramètres du TICQ, est confiée à un comité de gestion fédéral-provincial alors que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole est le maître d'œuvre du programme.

D'autres études faites sur le TICQ (Soberman ; 1996 et GRIEU ; 1997) ont couvert la raison d'être du programme et son impact sur le processus décisionnel municipal. La présente étude vise quant à elle à évaluer le programme en regard de certains de ses objectifs majeurs, soit l'investissement additionnel et la création d'emplois.

1.2 Mandat

L'Entente Canada-Québec (article 9.0) relative au programme d'infrastructures prévoit la réalisation d'une évaluation selon un plan et un budget établis par le Comité de gestion. Une étude préparatoire à l'évaluation (Therrien ; 1999) a été soumise par l'École nationale d'administration publique (ENAP) en décembre 1998. Le devis proposé par l'ENAP a été approuvé et l'évaluation du programme a débuté à l'hiver 1999. Le présent rapport présente les résultats de cette évaluation.

Tel que prévu à l'étude préparatoire (Therrien , 1999 ; p. 2), l'évaluation porte sur la phase I du programme « Travaux d'infrastructures Canada-Québec » et plus précisément sur les résultats relatifs aux objectifs du programme. L'évaluation doit couvrir trois enjeux principaux :

1. L'examen des intentions des projets retenus (objectifs et moyens) ;
2. La mesure des effets et des répercussions du programme (investissements additionnels et emplois) ;
3. L'évaluation du rendement du programme.

De plus, il a été convenu que l'évaluation se pencherait sur la structure de gestion conjointe propre à ce programme, de même que sur les perceptions des intervenants municipaux.

1.3 Méthodologie générale

Les trois enjeux d'évaluation mentionnés précédemment s'inscrivent dans un processus débutant par l'examen des projets réalisés. Ceux-ci sont, en bout de ligne, la traduction concrète du programme et le moyen par lequel ses objectifs peuvent être atteints. Notre démarche commence donc par l'étude de la pertinence de ces projets face à l'atteinte des objectifs à court et à long termes du programme. Cet exercice permet de décrire les types d'infrastructures sur lesquels les travaux ont porté et de donner un aperçu des moyens privilégiés (nouvelles constructions ou réfections). Pour parvenir à cette analyse, nous avons prélevé un échantillon représentatif constitué de 513 projets. Notre examen des projets s'est fait sur la base des fiches synthèses par projet produites par le MAMM. Les détails de l'échantillonnage sont présentés en annexe. L'examen des projets, via les fiches synthèses, repose sur une information condensée. Bien que les fiches synthèses n'offrent pas toute la richesse des données consignées dans les dossiers complets, elles ont, par contre, l'avantage d'être standardisées selon la grille d'analyse du MAMM. Cette uniformité a permis de développer une grille d'évaluation basée sur les critères d'appréciation prévus au programme, augmentant d'autant sa validité.

Pour maximiser son impact sur les infrastructures ou sur l'emploi, le TICQ comportait un mécanisme permettant de susciter des investissements additionnels de la part des municipalités.

À l'aide des données relatives aux seuils minima fixés pour chacune des municipalités, nous examinons ce mécanisme et son application. Cette étape trace la voie à l'analyse d'impact sur les dépenses municipales pour les travaux d'infrastructures. Notre étude estime la part de ces dépenses assumées entièrement par les municipalités et vérifie si celles-ci ont augmenté suite au programme. Pour réaliser cette analyse, nous utilisons une méthode statistique (la série chronologique) permettant d'estimer l'impact du programme tout au long de son application. L'examen des données financières s'est avéré un exercice complexe. La difficulté principale a été d'estimer les engagements gouvernementaux relatifs aux différents programmes de subventions aux infrastructures selon l'année de réalisation des travaux. Bien que nous ayons pu évaluer ces montants pour l'ensemble des municipalités locales, les données mises à notre disposition ne nous ont pas permis de ventiler cette information selon la taille des municipalités, limitant ainsi la portée de l'analyse.

L'étude préparatoire prévoit une méthode d'estimation des emplois directs créés par le programme. La disponibilité et la validité des données ne nous ont cependant pas permis d'appliquer la méthode prévue. L'estimation du rendement du programme en ce qui concerne le coût par emploi créé n'a donc pas été possible. Il nous a toutefois été possible d'observer l'évolution des heures travaillées dans le secteur des travaux de génie et de la comparer à celle des autres secteurs de la construction.

Les banques de données sur le programme et sur les finances municipales, fournies par le MAMM, nous ont permis d'explorer des pistes non prévues lors de l'étude préparatoire. Il a donc été possible d'examiner de plus près l'application du calcul du seuil minimal d'investissement et l'évolution des dépenses municipales par types d'infrastructures.

1.4 Structure du rapport

Le présent rapport respecte le processus d'évaluation précédemment décrit et est divisé comme suit :

- 1) Intentions des projets retenus
- 2) Effets et répercussions sur les investissements

- 3) Emplois et rendement
- 4) Consultation auprès de représentants gouvernementaux et municipaux
- 5) Bilan d'évaluation

Les quatre premières sections contiennent chacune un résumé des résultats présentés. La cinquième section intitulée « Bilan d'évaluation » fait ressortir les points saillants de l'évaluation et suggère quelques pistes d'améliorations possibles du programme.

2 Intention des projets retenus

2.1 Introduction

Les projets réalisés dans le cadre du TICQ sont l'expression concrète du programme, soit l'extrant touchant directement les contribuables. Les projets approuvés sont censés être le reflet des orientations globales du programme : améliorer les infrastructures locales, créer des emplois.

L'examen des projets individuels retenus permet de vérifier leur conformité avec les critères de base du programme. Mais, tous les projets n'ayant pas à être semblables pour répondre aux exigences du TICQ, l'examen de ceux-ci permet de tracer un portrait global des infrastructures concernées et des moyens utilisés en vue de les améliorer.

Pour tracer ce portrait, il importe de distinguer les projets retenus des projets non retenus et de vérifier les causes des rejets. Dans un deuxième temps, nous examinons la méthode de calcul du seuil minimal d'investissement qui devait en principe inciter les municipalités à investir davantage. Ensuite, nous inventorions les bénéfices escomptés que ce soient des bénéfices d'usage, des bénéfices financiers ou des effets d'entraînement. Finalement, nous complétons cette analyse par la description des moyens (construction et réfection) mis en œuvre par l'entremise des projets.

2.2 Projets retenus dans le cadre du TICQ versus projets non retenus

L'analyse des intentions des projets aurait pu être faite sur la base d'une comparaison entre les projets retenus et les projets refusés par le MAMM. Nous avons survolé les causes premières de refus des projets. La grande majorité des notes recueillies démontrent qu'ils ont été refusés pour des motifs autres que la qualité ou les caractéristiques des projets présentés. L'épuisement des enveloppes réservées pour chacune des municipalités vient en tête de liste des motifs évoqués.

Cette justification de refus pouvait à l'occasion résulter d'une forme de sélection par le MAMM entre des projets présentés au même moment par une municipalité. Le fait qu'un projet soit accepté avant un autre peut entraîner le refus du second sous prétexte d'épuisement de l'enveloppe réservée, même si ce projet était tout de même prioritaire pour la municipalité.

Pour les volets à enveloppes réservées, le taux de rejet sur des critères d'admissibilité est inférieur à 5 %. Le taux de rejets sur cette base est également faible parmi les travaux à grandes incidences urbaines. Seul le volet sur l'expérimentation de nouvelles technologies se distingue alors que plus du tiers des projets présentés ont été rejetés sur la base des critères d'admissibilité.

La première évaluation des projets et l'effort de sélection ont donc été largement assumés par les municipalités. Leur maîtrise des projets conventionnels et leur compréhension des critères du programme semblent se confirmer par le peu de projets non admissibles. Les critères d'admissibilité énoncés dans le document descriptif couvrent d'ailleurs les champs usuels de l'évaluation des projets publics (Tellier ; 1994, p. 45), à savoir les caractéristiques sociales, spatiales, écologiques, économiques et administrativo-politiques.

2.3 Objectifs à court terme

2.3.1 Investissement additionnel et seuil minimal d'investissement

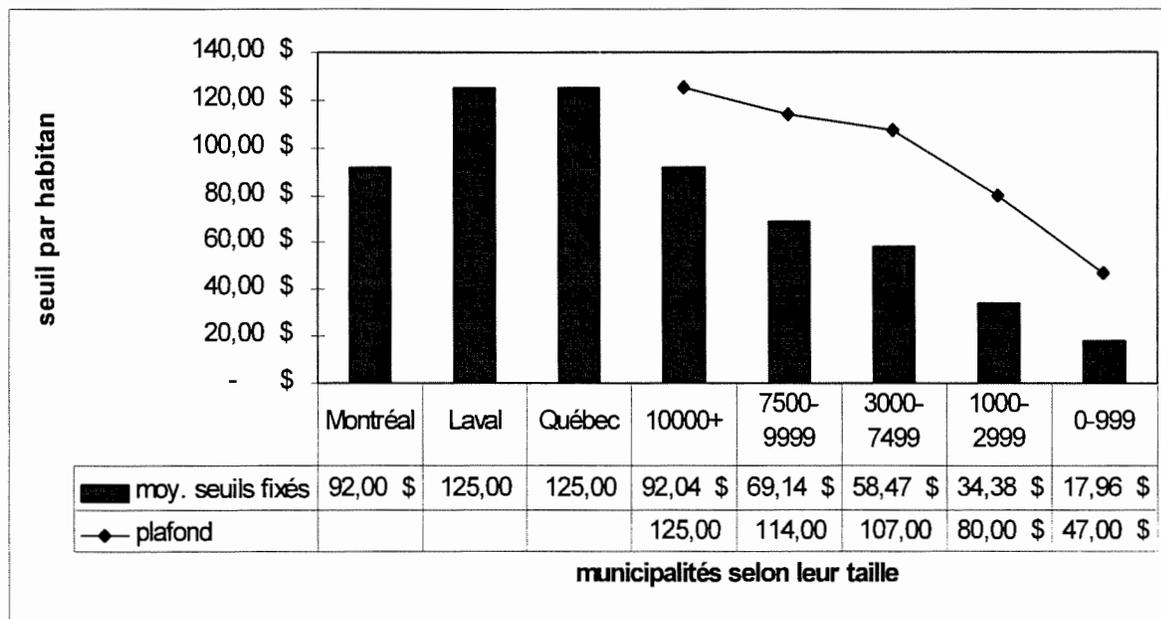
Afin que les projets réalisés constituent des dépenses additionnelles, le TICQ prévoit l'imposition d'un seuil minimal d'investissement pour chacune des municipalités. Pour pouvoir bénéficier du programme, chaque municipalité doit d'abord atteindre son seuil minimal pour l'année de réalisation des travaux faisant l'objet d'une subvention. Nous nous intéressons ici à la mécanique du calcul de seuil et à sa capacité de favoriser des investissements additionnels.

Lors de l'élaboration de la méthode de calcul du seuil minimal d'investissement, le MAMM a estimé, selon la taille des municipalités, la moyenne des dépenses en travaux de génie effectués en 1991 et 1992. La méthode prévoit une alternative dans la détermination de ce seuil : les municipalités dont la moyenne des investissements dépasse la moyenne provinciale pour leur

strate voient leur seuil plafonner à la moyenne provinciale de cette strate ; celles qui ont enregistré des dépenses inférieures à la moyenne provinciale de leur strate ont un seuil correspondant à la moyenne de leurs propres dépenses de 1991 et 1992. Les villes de plus de 10 000 habitants font toutefois exception, le seuil maximal possible de leur strate étant celui de la moyenne de l'ensemble des municipalités de la province, toutes tailles confondues.

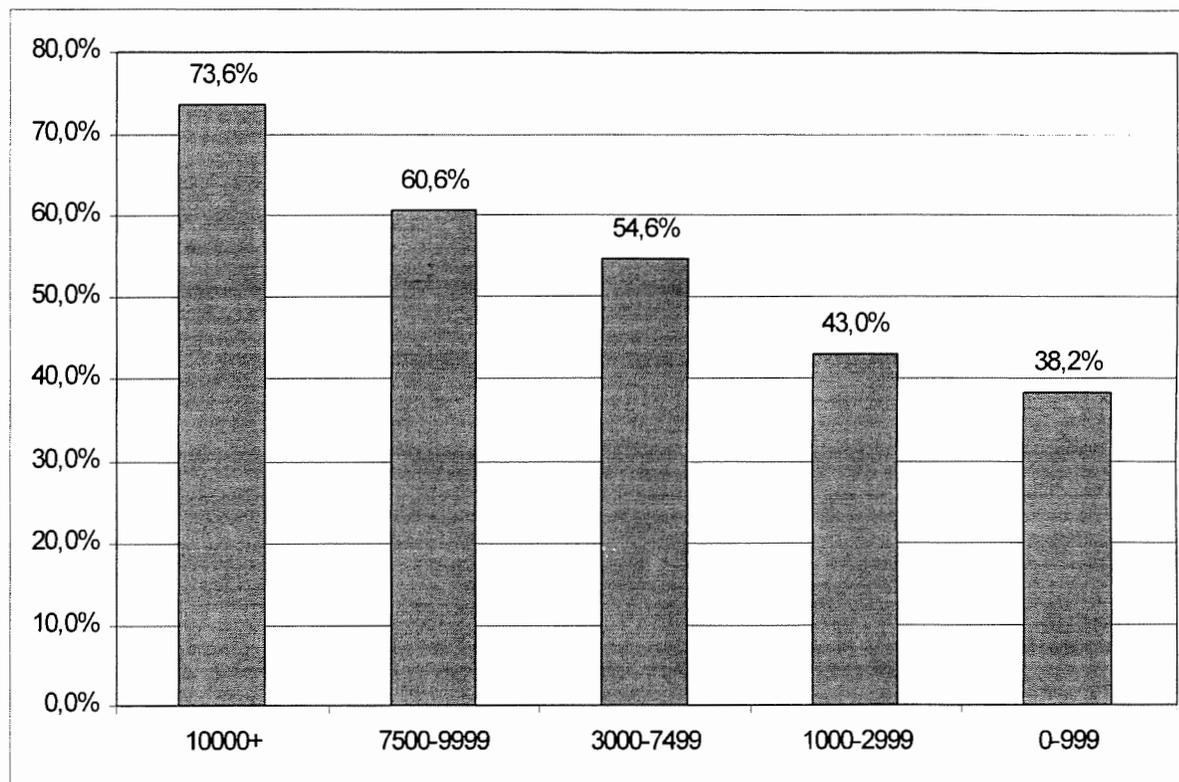
Nous avons calculé, pour chacune des strates de municipalités, l'effort minimal moyen par habitant qui a finalement été demandé. Le graphique suivant indique la moyenne des seuils par habitant exigés pour chacune des strates de même que le maximum possible pour chacune d'elle.

Graphique 1 Moyenne des seuils par habitant et plafond possible pour chaque strate



Nous constatons que l'écart entre la moyenne des seuils minimaux exigés et le plafond fixé pour chacune des strates varie selon la taille des municipalités. Le graphique 2 illustre le ratio entre ces deux données.

Graphique 2 Ratio : moyennes des seuils exigés / maximums pour chaque strate



On remarque que le ratio *effort demandé/maximum de la strate* est proportionnel à la taille des municipalités. Ainsi, les municipalités de 7 500 à 9 999 habitants ont globalement dû fournir un effort minimal moyen correspondant à 61 % du maximum possible. À l’opposé, les municipalités de moins de 1 000 habitants se sont vues exiger un effort minimal correspondant à seulement 38 % de la moyenne de leurs dépenses antérieures.

Le fait que l’effort demandé se rapproche progressivement du maximum possible de chaque strate au fur et à mesure que la taille des municipalités augmente suggère l’hypothèse que les plus grandes municipalités investissent de façon plus constante dans leurs infrastructures. À l’opposé, un projet de réfection ou de construction peut avoir un caractère exceptionnel pour un petit village. Ainsi, si la moyenne des investissements de tous les villages peut être stable d’une année à l’autre, il en va autrement si on les considère individuellement. La courte période de deux ans considérée pour le calcul du seuil augmente la possibilité qu’aucun projet ne soit en marche au

cours d'une année. D'ailleurs, le nombre de villages ayant vu leur seuil établi à 0 \$ est important. À l'opposé, nombre des petites municipalités qui avaient réalisé des travaux importants en 1991 ou 1992 et qui ont vu leur seuil minimal fixé à la moyenne de leur classe ont demandé une révision sous prétexte d'immobilisations exceptionnelles.

Au chapitre des impacts du programme sur les investissements additionnels, il nous a été possible de distinguer la part des travaux en immobilisations qui a fait l'objet d'une aide financière de celle financée entièrement par les municipalités locales, que nous appelons « dépense nette ». La très grande majorité de l'aide financière conditionnelle pour des dépenses en immobilisations concerne les travaux de génie. Nous avons donc pu estimer que la moyenne provinciale par habitant pour les années 1991 et 1992 des dépenses nettes pour des travaux de génie a été de 102 \$, soit environ 25 \$ de moins que celle estimée lors de la conception du programme. Cet écart semble lié à la méthode de détermination du seuil minimal d'investissement. En effet, le poste budgétaire « purification » n'a pas été retenu pour le calcul du seuil, afin d'écarter les dépenses, réalisées dans le cadre du PAEQ, qui ont fait l'objet d'une aide financière importante. Cet aspect a d'ailleurs été souligné par le Vérificateur général du Québec (1996). Or, bon nombre des dépenses relatives à ce programme semblent avoir été imputées au poste budgétaire « eau-égouts », provoquant une surestimation des dépenses nettes moyennes des municipalités.

La moyenne provinciale par habitant des seuils aux fins du programme étant de 79,89 \$, nous pouvons donc dire que les municipalités ont eu globalement à fournir un effort correspondant à environ 80 % de leurs dépenses nettes de 1991 et 1992 (102 \$ par habitant) avant de pouvoir bénéficier de tous les avantages du programme.

L'observation des données financières conduit à nous interroger sur les choix des années de référence et sur l'écart dans le temps avec les années de réalisation des travaux. En effet, 1991 et 1992 représentent les années avec les plus faibles dépenses nettes entre 1989 et 1993. Nous avons d'ailleurs estimé que, pour l'année 1993, les dépenses nettes (en dollars constants) des municipalités ont été supérieures à celles de 1991 et 1992 et à celles de toutes les années suivant la mise en place du TICQ. Il était impossible de savoir si cette hausse allait se maintenir.

Vu sous l'angle des projets, les travaux, autres que de génie, échappent au calcul du seuil. C'est le cas des projets de construction ou de réfection de bâtiment financés par le TICQ. Il n'y a aucune assurance que ces projets constituent des investissements additionnels, pouvant remplacer des dépenses qui auraient été engagées de toute façon. De plus, la méthode de calcul du seuil ne permet pas d'assurer le maintien des dépenses habituelles pour la construction ou la réfection de bâtiment.

2.3.2 Création d'emplois à court terme

L'investissement additionnel, en plus de favoriser la réhabilitation des infrastructures municipales, vise à favoriser la création d'emplois à court terme. Pour estimer le nombre d'emplois créés par les projets, le MAMM a utilisé un modèle fourni par le Bureau de la statistique du Québec (1993).

Ces estimations, obtenues à l'aide d'un modèle entrée-sortie, varient selon le type d'infrastructures. Rien par contre ne permet d'affirmer que la sélection des projets au palier municipal se soit faite sur la base des secteurs les plus créateurs d'emplois. D'ailleurs, comme le souligne Soberman (1996), la concordance entre les heures travaillées sur un projet donné et les prédictions est rarement bonne. Les priorités en matière de réhabilitation des infrastructures ont donc eu préséance dans le choix des projets.

Mais peu importe le type d'infrastructures visé par les projets, ceux-ci ne peuvent créer des emplois nouveaux que s'ils représentent une dépense additionnelle. En ce sens, l'effort investi par le MAMM pour trouver une méthode permettant de susciter des investissements additionnels de la part des municipalités est plus garante de création d'emplois que la sélection de projets sur des critères de secteurs d'activités.

2.4 *Bénéfices liés aux projets*

La description du programme (Québec ;1994, p. 7) comporte, en plus de la création d'emplois et de l'investissement additionnel, une série d'autres objectifs se rapportant à l'utilité des infrastructures municipales. L'étude préparatoire à cette évaluation (Therrien ; 1999) associe ces

objectifs aux bénéfiques d'usages. La valeur d'usage, contrairement à la valeur d'échange, fait référence à l'utilité réelle d'un bien (Tellier ; 1993, p. 37). Par exemple, si on compare une petite conduite d'aqueduc à un monument, la valeur d'usage de la première sera plus grande, alors que la valeur d'échange du second sera plus élevée. Notre exploration des bénéfiques d'usage tient donc surtout compte de l'utilité des projets pour la population.

2.4.1 Bénéficiaires des infrastructures municipales

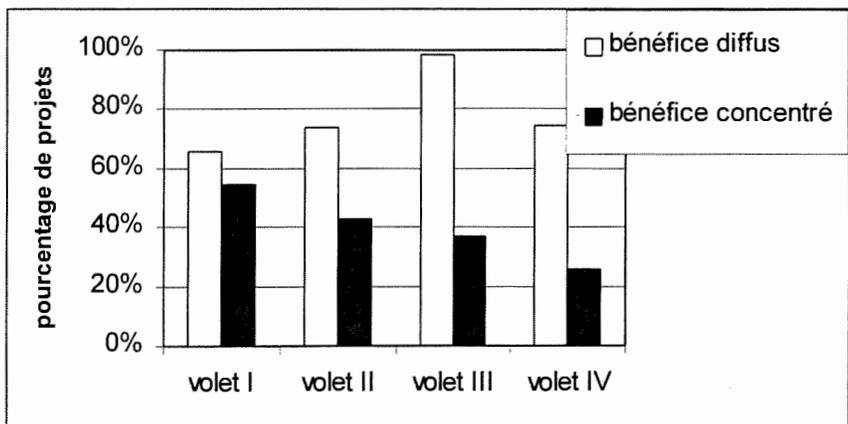
La grille d'analyse des projets, utilisée dans l'application du TICQ, inclut l'identification de la population concernée directement par les infrastructures. Nous avons repris ce thème dans l'analyse des fiches synthèses. Répondre à la question « Qui bénéficie des infrastructures financées par le programme ? » a une incidence importante sur l'analyse de l'efficacité économique. En effet, les projets étant principalement soutenus par des fonds municipaux et gouvernementaux, le programme doit tendre à ce que les avantages que retirent les bénéficiaires soient plus grands que les désavantages imposés aux cotisants qui ne bénéficieront pas de l'infrastructure. Ce principe de Kaldor-Hicks, à la base de l'analyse avantages-coûts (Gramlich ; 1990, p. 32), conduit à choisir les projets dans un souci d'équilibre entre la minimisation du nombre des exclus et la maximisation de l'utilité des infrastructures.

Dès le départ, nous pouvons affirmer que le principe de l'enveloppe réservée pour les volets I et II permet d'assurer une distribution des bénéfices dans l'ensemble des municipalités. Cette distinction est surtout importante pour la redistribution équitable de la part provinciale et fédérale entre les contribuables. En ce qui concerne la part municipale, ce sont les projets touchant une clientèle non spécifique (ex. usine de purification de l'eau potable) qui bénéficieront au maximum de contribuables.

Le tableau suivant contient des renseignements sur la spécificité de la clientèle touchée directement par les projets financés dans le cadre du TICQ. Il s'agit de distinguer les projets touchant directement une clientèle localisée (*bénéfice concentré*), par exemple grâce à une conduite d'aqueduc secondaire, des projets dont il est plus difficile de distinguer les bénéficiaires (*bénéfice diffus*), par exemple une voie de circulation régionale. Les pourcentages présentés sont

établis en fonction du nombre de projets et non de leur valeur. Certains projets, étant donné leur complexité, procurent à la fois des bénéfices diffus et concentrés ; les données présentées comportent donc des co-occurrences.

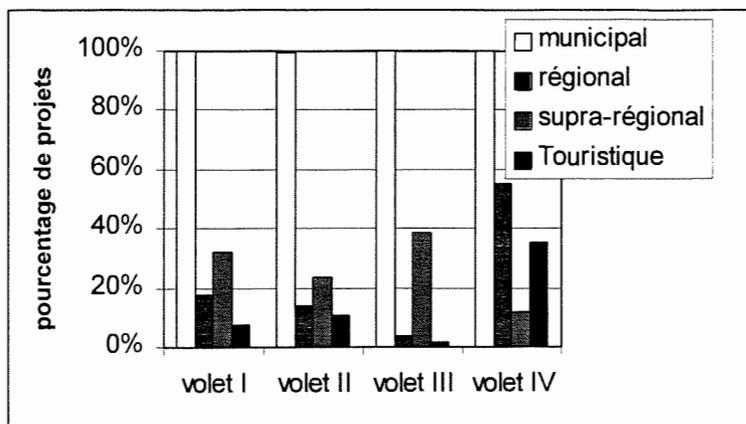
Graphique 3 Spécificité des bénéfices des projets



Si nous comparons les volets I et II, nous constatons que les projets dans les petites municipalités touchent davantage l'ensemble de leurs citoyens étant donné l'abondance de projets sur des rues principales ou des routes. En comparaison, les projets présentés par les municipalités de plus de 5 000 habitants ont plus souvent tendance à bénéficier à une clientèle d'un seul secteur géographique. Certaines municipalités, comme Québec, ont privilégié une formule favorisant des projets dans chaque district (GRIEU ; 1997). Bien que cette façon de faire puisse permettre de maximiser le nombre de bénéficiaires du programme, il importe que les projets réalisés soient les plus rentables pour ce qui est de leur utilisation. Ainsi, il peut être plus rentable pour l'ensemble de la communauté de régler un problème important et localisé que d'améliorer de façon marginale une infrastructure centrale.

Finalement, les infrastructures à accès volontaire, c.-à-d. celles que le citoyen utilise s'il le désire, sont considérablement plus présentes dans le volet IV que dans les volets I et II où les infrastructures de base sont prédominantes. Les infrastructures à accès volontaire sont souvent à vocation culturelle ou de loisir (bâtiments ou parcs).

Graphique 4 Rayonnement des projets



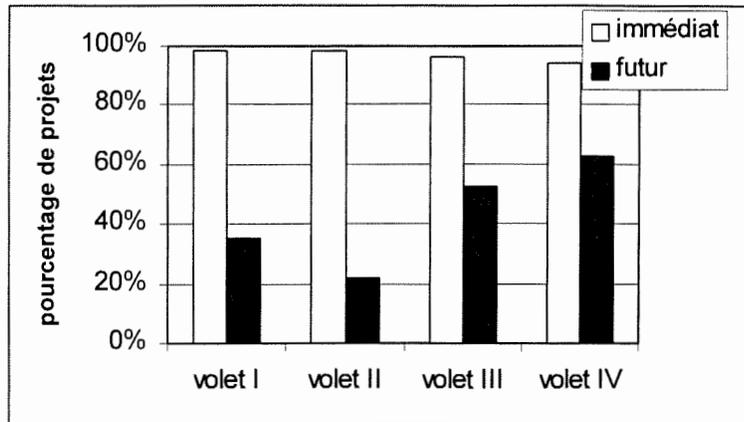
Le tableau ci-dessus montre le rayonnement des projets selon qu'ils touchent une clientèle municipale ou une clientèle extra municipale. Nous voyons d'abord que les projets touchent quasi systématiquement les citoyens de la municipalité participante. Les projets à portée extra municipale concernent souvent des réseaux communs (aqueducs-égouts ou chemins) ou encore des infrastructures ayant une incidence directe sur le tourisme. Les projets touchant également une clientèle extra municipale se retrouvent surtout dans le volet à grandes incidences urbaines. Les montants affectés à ce volet n'étant pas répartis sur la base d'une enveloppe réservée, il est avantageux qu'ils aient servi le plus possible à financer des projets touchant les résidents des municipalités qui n'ont pu bénéficier directement de cette enveloppe. Nous constatons en effet qu'une majorité de projets du volet IV ont un rayonnement extra municipal, que ce soit régional ou touristique, ce qui est conforme, encore ici, au principe d'efficacité économique.

2.4.2 Description des besoins en infrastructures

Dans ses études de cas, le GRIEU (1997) s'est penché sur les besoins en infrastructures des municipalités et sur la question de savoir si le programme a permis ou non de les combler. L'analyse des fiches synthèses permet aussi d'aborder ces points, mais pour un plus grand nombre de municipalités.

Le tableau suivant indique dans quelle mesure les projets retenus permettent de répondre à des besoins déjà présents et à des besoins anticipés.

Graphique 5 Réponse au besoin



Nous constatons que la plupart des projets répondent à un besoin immédiat. Par contre, la mise à jour des infrastructures a souvent été réalisée avec le souci de tenir compte des besoins futurs. Cela est surtout perceptible dans le volet I (par rapport au volet II) où la taille des projets permet, sans grands coûts additionnels, la construction ou la réfection d'une infrastructure dont la capacité dépasse la demande actuelle. Dans la mesure où la priorité va à la réfection, les projets respectent néanmoins les objectifs principaux du programme. L'expérimentation de nouvelles technologies, dans le volet III, implique souvent une vision à long terme, comme en fait foi la proportion importante de projets touchant des besoins futurs. Pour le volet IV, l'anticipation des besoins est importante, si bien que le concept de déficit emprunte une définition large, allant au-delà des services essentiels, qui englobe les besoins en infrastructures secondaires (ex. centre culturel).

2.4.3 Effets d'entraînement et impacts financiers

Les bénéfices liés aux projets tiennent en grande partie aux effets d'entraînement escomptés, c'est-à-dire aux impacts qui débordent du champ de l'infrastructure municipale. Les projets financés dans le cadre du TICQ visent d'abord l'amélioration du cadre de vie et l'amélioration

des services de base. D'autres aspects sont également à souligner. Ainsi, dans le volet I, outre les aspects normatifs et de santé-sécurité qui sont propres à la réfection-réhabilitation, l'analyse des projets montre l'importance de l'aménagement du territoire. Cette justification, qui est également fréquente dans le volet IV, est plus rare dans le volet II où priment les considérations de sécurité routière. Plusieurs projets du volet IV se distinguent également par l'insistance qu'ils mettent sur leurs retombées économiques en matière de création d'emploi à long terme et de stimulation de l'économie locale.

Si les gouvernements obtiennent un retour sur le dollar investi dans le TICQ via les impôts, les taxes et la baisse momentanée des transferts aux particuliers (assurance emploi et sécurité du revenu), les municipalités doivent par contre compter sur d'autres avantages financiers pour « amortir » leurs investissements. Le plus important avantage est bien sûr la contribution des gouvernements. Mais les analystes des projets au MAMM ont identifié un certain nombre d'avantages financiers découlant directement de l'infrastructure subventionnée. La place importante accordée à la réfection ou au remplacement d'infrastructures vétustes dans les volets I et II est justifiée par les impacts financiers positifs résultant de la diminution des coûts d'entretien. La réduction des coûts d'entretien sert également de justification financière dans les deux tiers des projets d'expérimentation de nouvelles technologies.

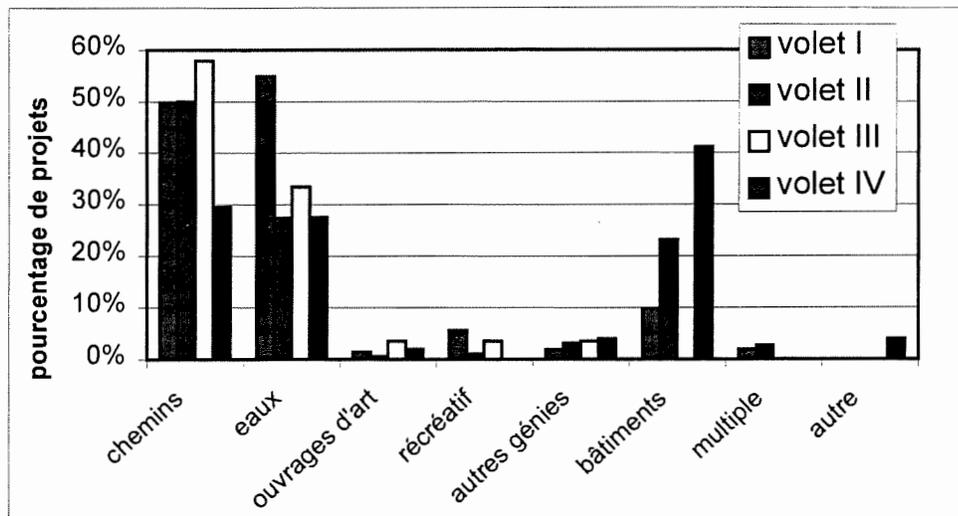
Les avantages financiers directs sont moins souvent cités pour les projets à incidence urbaine. En effet, les nouvelles constructions, fréquentes dans le volet IV, sont immédiatement synonymes de nouveaux frais d'entretien. Néanmoins, plus du quart des projets de ce volet sont susceptibles de favoriser une augmentation de l'assiette fiscale de la municipalité concernée. La reprise de la construction commerciale s'étant produite au même moment que le programme TICQ, les impacts fiscaux positifs escomptés pour le volet IV ont ainsi une plus grande chance de se concrétiser à moyen et à long termes.

2.5 Moyens privilégiés pour l'atteinte des objectifs

2.5.1 Types d'infrastructures visées par les projets

Le tableau suivant montre les principaux types d'infrastructures réalisées dans le cadre du TICQ. Dans le volet I, les projets qui comptent plus d'un chantier ou qui touchent à la fois les chaussées et les infrastructures souterraines sont comptabilisés plus d'une fois.

Graphique 6 Infrastructures principales visées par les projets



Le tableau ci-dessus indique les types d'infrastructures visées par les projets. De nombreux projets touchent à la fois les chaussées et les conduites d'aqueduc et d'égouts, les catégories ne sont donc pas exclusives. Les proportions présentées sont établies en fonction du nombre de projets et non de leur valeur. Les infrastructures de base prédominent dans les volets I, II et III. Les divers équipements d'approvisionnement en eau ou d'évacuation des eaux usées occupent une place importante des projets des municipalités de plus de 5 000 habitants.

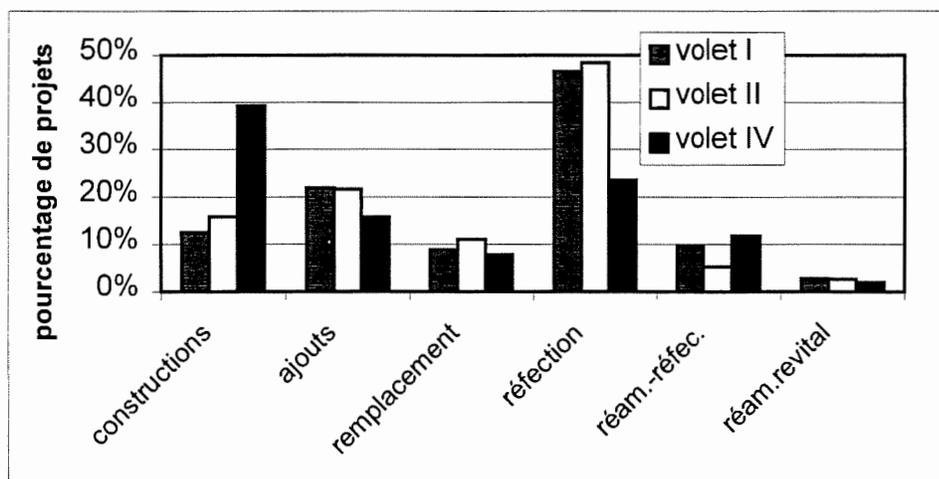
En ce qui a trait aux projets du volet IV, ils concernent à plus de 40 % des bâtiments, soit des infrastructures secondaires. On retrouve également une part plus importante de bâtiments chez les petites municipalités. Comme nous le verrons plus loin, l'impact du programme sur les dépenses en bâtiment dans les municipalités de moins de 5 000 habitants est indéniable.

Toutefois, bon nombre de ces constructions visent à pallier l'absence totale de bâtiments municipaux tels qu'un garage municipal ou un poste de pompier.

2.5.2 Nouvelles constructions et ajouts versus réfections et remplacements

Soberman (1996) établit un lien entre la proportion des nouvelles constructions et d'ajouts et l'état de désuétude présumé des infrastructures municipales. Parmi les 400 projets à travers le Canada faisant partie de son échantillon, 60 % comportaient une nouvelle construction ou un ajout à une infrastructure existante. Cette constatation a montré un écart entre le déficit exprimé par les municipalités canadiennes au début des années 90 et l'utilisation effective des fonds du programme Travaux d'infrastructure Canada (TIC). Nous avons repris la démarche de Soberman et tenté d'estimer, pour le volet québécois, la proportion de nouvelles constructions et d'ajouts.

Graphique 7 Moyens d'action sur les infrastructures



Nous constatons que la majorité des projets des volets à enveloppes réservées ont visé la réfection ou le renouvellement des infrastructures municipales. Ceci est conforme à l'esprit du programme qui entend contribuer à l'amélioration des infrastructures en place et, dans la mesure du possible, à combler d'éventuels retards.

Si les nouvelles constructions sont peu nombreuses, mis à part le volet IV, les ajouts à des infrastructures existantes sont plus fréquents. Ainsi, environ le tiers des projets des volets I et II a impliqué une construction nouvelle ou un ajout. La valeur des projets étant inégale, nous estimons qu'environ 28,7 % ($\pm 8\%$) des montants de l'enveloppe du volet I ont couvert des projets impliquant une nouvelle construction ou un ajout. Ce pourcentage passe à 38,9 % ($\pm 18\%$) pour le volet II.

Nous ne pouvons certifier si nos critères d'analyse sont les mêmes que pour Soberman. Ce dernier mentionne d'ailleurs la difficulté de catégoriser les projets dont plusieurs sont souvent fort complexes. Néanmoins, tout semble indiquer que la proportion de nouvelles constructions et d'ajouts est relativement limitée au Québec si on la compare à l'étude pan canadienne de Soberman. Nous pouvons donc affirmer que la majeure partie des sommes investies dans le cadre du TICQ ont servi à des travaux de réfection d'infrastructures existantes.

Résumé

- Mis à part le volet sur les projets à portée technologique, peu de refus ont été justifiés sur la base des critères d'admissibilité. L'épuisement des enveloppes réservées est la cause de refus la plus fréquente. La formule de l'enveloppe réservée a favorisé une présélection des projets à l'échelon municipal.
- La méthode de calcul du seuil minimal d'investissements est, telle qu'appliquée, mieux adaptée aux grandes municipalités qu'aux petites. La période de deux ans, considérée pour établir le seuil, cadre mal avec le caractère occasionnel des investissements des petites municipalités.
- Globalement, nous estimons que le MAMM a exigé de l'ensemble des municipalités un effort minimal correspondant à environ 80 % de leurs dépenses nettes de 1991 et 1992 avant de pouvoir bénéficier de tous les avantages du programme.
- La présélection étant faite au palier municipal, on peut supposer que celle-ci s'est faite davantage sur la base des besoins en infrastructures que sur la capacité des projets à créer des emplois. En bout de ligne, les projets sont créateurs d'emplois s'ils constituent une dépense additionnelle.
- Le principe de l'enveloppe réservée assure une redistribution des bénéfices reliés au programme entre les municipalités. Les grands projets à incidences urbaines bénéficient

majoritairement à une clientèle s'étendant au-delà du cadre de la municipalité hôte, limitant d'autant la concentration des bénéfices d'usage.

- La plupart des projets permettent de répondre à un besoin immédiat, que ce soit par la simple réfection ou par l'augmentation de la capacité des équipements. Les projets visant entre autre à répondre à des besoins futurs correspondent aux volets III et IV où l'aspect développement est plus important.
- La justification des travaux et les effets d'entraînement espérés touchent surtout la qualité du cadre de vie et l'amélioration des services. Les éléments normatifs, ajustement aux normes, santé et sécurité, sont également très importants.
- Les effets économiques escomptés sont surtout liés à la diminution des coûts d'entretien, notamment dans le volet III. Par ailleurs, le quart des projets des volets I et IV vise à optimiser l'aménagement du territoire. Les effets directs sur l'économie et les emplois permanents sont surtout concentrés dans les grands projets à incidences urbaines.
- Les projets des volets I, II et III ont surtout visé les infrastructures de base (chemins et eaux). Bien que la majorité des projets des volets I et II soient axés sur la réfection, nous estimons à respectivement 28,7 % et 38,9 % la part des investissements qui est allée à des projets comprenant une nouvelle construction ou un ajout.

3 Effets et répercussions sur les investissements

3.1 Introduction

Les programmes d'aide financière ont un impact maximal si les sommes investies ne se substituent pas à des dépenses habituelles. Cette règle s'applique également au TICQ qui inclut d'ailleurs un mécanisme pour éviter de telles substitutions dans les dépenses nettes des municipalités. Mais cette règle s'applique également aux dépenses gouvernementales où les engagements dans le cadre du Programme ne doivent pas permettre de remplacer temporairement d'autres mesures d'aide aux infrastructures.

Notre analyse s'appuie sur l'observation des dépenses municipales et gouvernementales entre 1989 et 1997. Elle a pour but d'estimer tout changement de tendance, dans les dépenses, attribuable au TICQ.

Dans un premier temps, nous discutons des principes de l'investissement additionnel et de son application aux trois paliers de gouvernement. Notre analyse porte d'abord sur la comparaison des dépenses durant le programme à celles des années de références entrant dans le calcul du seuil minimal d'investissement. L'analyse des données financières porte ensuite sur l'examen de l'évolution des dépenses en immobilisations de l'ensemble des municipalités du Québec. Une comparaison est établie avec des variables de conjoncture. Finalement, nous distinguons la part de ces dépenses qui ont fait l'objet d'engagements gouvernementaux, ce qui nous permet d'observer l'impact du programme sur l'évolution des dépenses gouvernementales et municipales.

3.2 Principes

L'investissement additionnel se rapporte au concept « d'apport différentiel » décrit par Soberman (1996 ; p.35) :

L'expression « apport différentiel » renvoie, dans le contexte du PTIC, aux dépenses en capital consacrées aux infrastructures municipales qui s'ajoutent aux dépenses qui auraient été engagées s'il n'y avait pas eu de programme.

Le désir de susciter des investissements additionnels s'inscrit dans l'objectif d'accroître globalement les dépenses en infrastructures des municipalités. Ainsi, la contribution fédérale vise à favoriser une augmentation des dépenses provinciales et municipales à ce chapitre. De plus, la contribution nette en création d'emploi est directement reliée à l'investissement additionnel.

Il y a une menace de substitution quand l'aide financière remplace une dépense engagée habituellement dans le même secteur d'activité. Notre analyse permet de vérifier s'il y a substitution immédiate. Il faudra, par contre, attendre quelques années pour voir s'il y a eu substitution à moyen terme, c'est-à-dire une baisse des dépenses en immobilisations en deçà de celles constatées avant la mise en œuvre du TICQ.

Pour le palier fédéral, Soberman (1996) a conclu que si les sommes n'avaient pas été allouées au programme, les emprunts gouvernementaux auraient été réduits d'autant. Du fait que le fédéral n'a pas le pouvoir de dépenser dans le secteur municipal, l'argent engagé dans le PTIC par le fédéral n'a donc pas remplacé d'autres sommes destinées aux municipalités.

C'est aux paliers des gouvernements provinciaux et municipaux, qui investissent dans ce type d'infrastructures, qu'il y a le plus grand risque de substitution. La contribution provinciale au TICQ ne doit pas, pour constituer un investissement additionnel, signifier une réduction des autres dépenses habituellement faites pour soutenir les infrastructures municipales. Les municipalités doivent, quant à elles, engager des sommes dans le cadre du TICQ qu'elles n'auraient pas engagées sans l'aide du Programme, et ce, sans diminuer leurs investissements déjà prévus en travaux d'immobilisations. Notre effort pour mesurer l'apport différentiel porte donc davantage du côté de ces deux paliers de gouvernements.

De la perspective du contribuable, qui cotise à tous les paliers de gouvernement, l'apport différentiel du programme se mesure en fonction de la dépense globale, quelle que soit la source

de financement. Sa perception de l'effort supplémentaire dans l'actualisation des infrastructures municipales dépend donc de l'investissement global dans celles-ci, tous gouvernements confondus.

3.3 Comparaison de la période couverte par le programme aux années de références entrant dans le calcul du seuil minimal d'investissement

Le mécanisme utilisé dans le cadre du TICQ pour susciter des investissements additionnels, le calcul du seuil minimal d'investissement, nous amène d'abord à faire une comparaison des dépenses durant le programme à la moyenne de 1991 et 1992. Le but de cette démarche n'est pas de vérifier une tendance, mais plutôt de comparer les années 1994 à 1997 avec une valeur précise. Nous considérons donc les données financières en dollars courants.

Le tableau qui suit permet de comparer les dépenses totales en immobilisations de 1994 à 1997 avec les dépenses moyennes des années 1991 et 1992. Nous reproduisons cette démarche pour les deux grandes catégories de municipalités, soit celles de moins de 5 000 habitants et celles de plus de 5 000 habitants.

Tableau 1 Comparaison des dépenses en immobilisations pendant le programme à la moyenne de 1991 et 1992

Municipalités de moins de 5 000 hab.			Municipalités de plus de 5 000 hab.		
Moy. 1991 et 1992	270 M\$	excédent	Moy. 1991 et 1992	1 209 M\$	excédent
1994	504 M\$	234 M\$	1994	1 290 M\$	81 M\$
1995	496 M\$	226 M\$	1995	1 482 M\$	274 M\$
1996	412 M\$	142 M\$	1996	1 514 M\$	306 M\$
1997	399 M\$	128 M\$	1997	1 305 M\$	96 M\$
total		730 M\$	total		757 M\$

Nous constatons d'abord que les sommes inscrites au fonds de dépenses en immobilisations des municipalités de moins de 5 000 habitants ont largement dépassé le niveau moyen de 1991 et 1992. Les dépenses excédentaires sont de l'ordre de 730 M\$. Cette somme dépasse de beaucoup celle dépensée dans le cadre du volet II, destiné à ces municipalités, soit une enveloppe 287 M\$.

En ce qui a trait aux municipalités de plus de 5 000 habitants (incluant Montréal, Laval et Québec), nous observons également que les dépenses¹ ont dépassé le niveau moyen de 1991 et 1992 à chacune des quatre premières années du programme. L'excédent par rapport à la moyenne de 1991 et 1992 est de 757 M\$. Cette somme est inférieure au montant dépensé dans le cadre du volet I, soit 956 M\$. Or, sachant que les engagements dans le cadre du TICQ des gouvernements fédéral et provincial ont vraisemblablement constitué entièrement des investissements additionnels², nous pouvons déduire que les sommes engagées par les municipalités de plus de 5 000 habitants n'ont pas constitué entièrement des dépenses additionnelles.

Il est intéressant de noter que, malgré le fait que la méthode de calcul du seuil était moins adaptée aux habitudes de dépenses des petites municipalités, celles-ci ont malgré tout dépensé bien davantage pendant les années couvertes par le programme qu'en 1991 et 1992. C'est par contre, chez les municipalités de plus de 5 000 habitants que le programme n'a pas eu son plein effet d'investissements additionnels, les dépenses excédentaires par rapport à 1991 et 1992 correspondant à environ 80 % de l'enveloppe du volet 1. Il y a possiblement un élément de réponse dans le fait que près du tiers de ces municipalités ont vu leur seuil d'investissements fixé à la moyenne provinciale.

Le tableau 2 compare les dépenses des municipalités de 1994 à 1997, nettes de toute aide gouvernementale, à leur dépenses nettes moyennes de 1991 et 1992.

Encore une fois, le niveau de dépenses de 1994 à 1997 a dépassé la moyenne de 1991 et 1992. Cet excédent est de l'ordre de 425 M\$, ce qui équivaut grosso modo à la part des dépenses

¹ Nous avons exclu de ce montant les prêts et avances à long terme faits par la ville de Montréal à ses sociétés paramunicipales.

² Comme on peut le voir au chapitre 3.5 et dans le tableau 15 de l'annexe C.

engagées par les municipalités dans le cadre du TICQ. Mais, comme le démontre notre analyse, cet excédent est attribuable aux petites municipalités et, vu son ampleur, il ne saurait être entièrement attribuable au TICQ.

Tableau 2 Comparaison des dépenses nettes des municipalités de 1994 à 1997 à leur moyenne de 1991 et 1992

Moy. 1991 et 1992	1 194 M\$	excédent
1994	1 281 M\$	87 M\$
1995	1 340 M\$	146 M\$
1996	1 324 M\$	130 M\$
1997	1 256 M\$	62 M\$
total		425 M\$

3.4 Évolution des investissements globaux

Les investissements globaux font référence à l'ensemble des sommes inscrites au fonds des dépenses en immobilisations des municipalités. Ces dépenses incluent la contribution de tous les paliers de gouvernements. Nous distinguons donc les « investissements globaux » des « dépenses nettes » des municipalités que nous définissons, pour les fins de cette étude, comme étant la part des dépenses en immobilisations pour laquelle les gouvernements ne se sont pas engagés à verser une aide financière. Considérant l'évolution des dépenses dans le temps, les données sont présentées en dollars constants³.

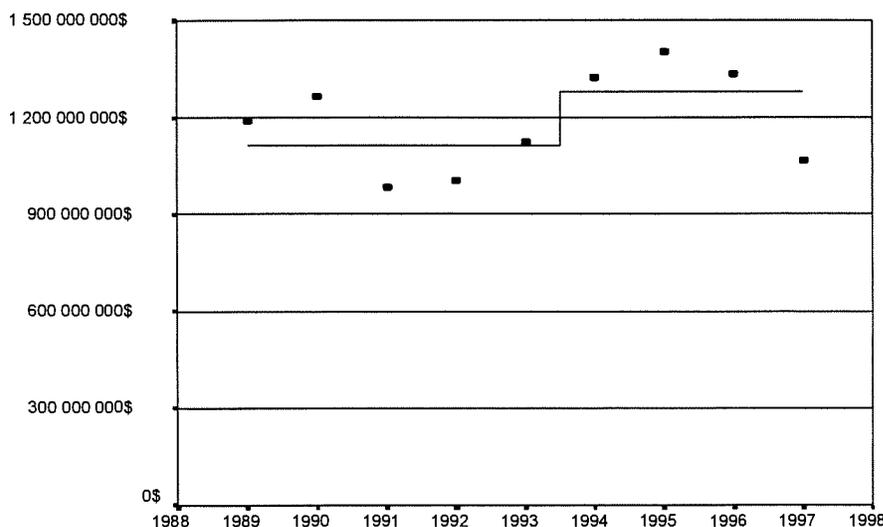
³ La Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (1999 ; p. 36) utilise des données financières en dollars constants dans son analyse de l'évolution des dépenses en immobilisations.

3.4.1 Évolution des dépenses en immobilisations

Les dépenses en immobilisations incluent à la fois les dépenses pour des travaux de génie, pour des bâtiments, pour d'autres actifs, de même que (sauf depuis 1997) pour des dépenses non capitalisées (travaux moins importants non susceptibles de faire l'objet d'un emprunt). L'analyse statistique ne permet pas de confirmer une hausse de l'ensemble des dépenses en immobilisations des municipalités locales. Il est donc préférable d'étudier l'évolution par type de travaux.

Dans le graphique suivant, nous pouvons observer l'évolution des dépenses pour des travaux de génie. Nous pouvons voir que les dépenses engagées entre 1994 et 1996 ont été supérieures aux trois années précédant la mise en œuvre du programme. Le test statistique ne permet toutefois pas de noter un changement de tendance significatif. Cela peut venir du fait que la dépense de l'année 1997 est susceptible d'être sous-estimée, étant donné qu'une partie des sommes qui étaient jusque là inscrites comme des dépenses de génie sont désormais comptabilisées comme des dépenses non capitalisées.

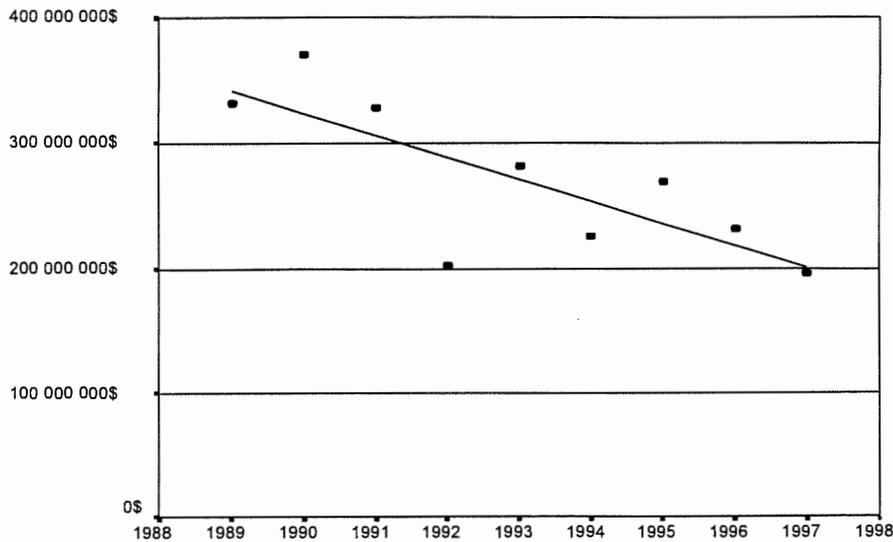
Graphique 8 Ensemble des dépenses en génie (ensemble des municipalités)



Le graphique ci-dessous montre que la tendance à la baisse des dépenses pour les bâtiments et terrains, observable depuis le début des années 90, s'est poursuivie à la suite de la mise en œuvre du TICQ. Il faut toutefois se rappeler qu'une grande part des projets de construction

subventionnés dans le cadre du TICQ viennent de promoteurs autres que les municipalités locales. De plus, puisque les municipalités doivent atteindre un seuil minimal d'investissement en travaux de génie, il n'est pas impossible que certaines dépenses en bâtiments aient été reportées temporairement.

Graphique 9 Dépenses en bâtiments et terrains (ensemble des municipalités)



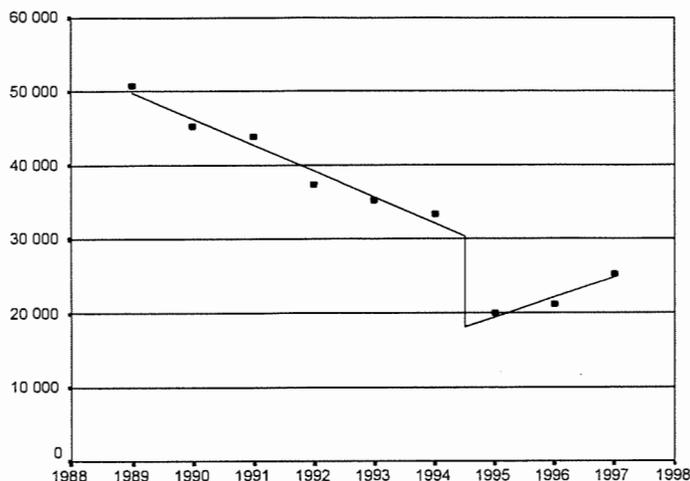
3.4.2 Indicateurs de conjoncture

L'étude préparatoire à l'évaluation proposait de comparer l'évolution des dépenses municipales totales en travaux d'immobilisations à celles du secteur immobilier privé. Ce dernier indicateur a l'avantage de ne pas être dépendant, à très court terme du moins, des dépenses engagées par le programme. Par contre, il constitue un bon signe du dynamisme économique dans les municipalités. Les données recueillies pour le secteur résidentiel incluent à la fois la construction et la rénovation et sont exprimées en nombre d'unités de logement. Nous ajoutons à cet indicateur la valeur des travaux de construction dans le secteur commercial.

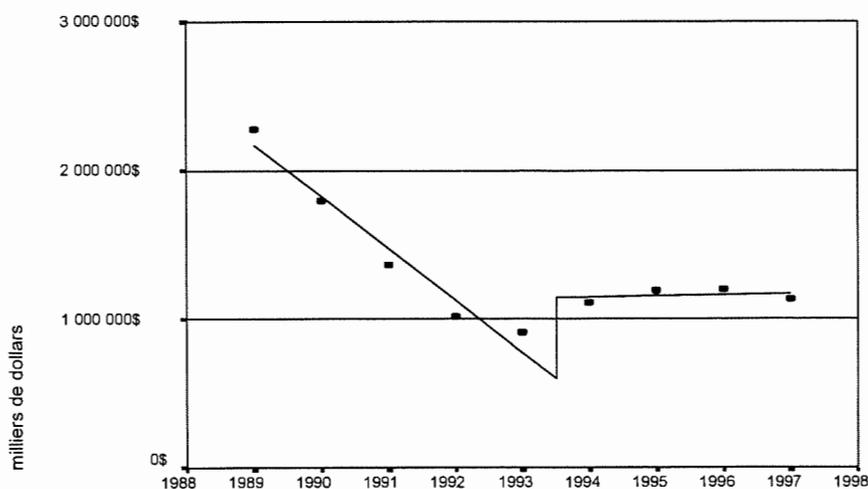
On constate que la construction résidentielle et la construction commerciale ont suivi, au début des années 1990, la même tendance à la baisse que les investissements municipaux dans les

infrastructures. On note, par contre, un renversement de tendance dans ces deux secteurs vers les années 1994 et 1995. Le secteur commercial a donné les premiers signes de relance suivi, plus tard, du secteur résidentiel.

Graphique 10 Nombre d'unités de logement (ensemble du Québec)



Graphique 11 Valeur des permis de construction du secteur commercial



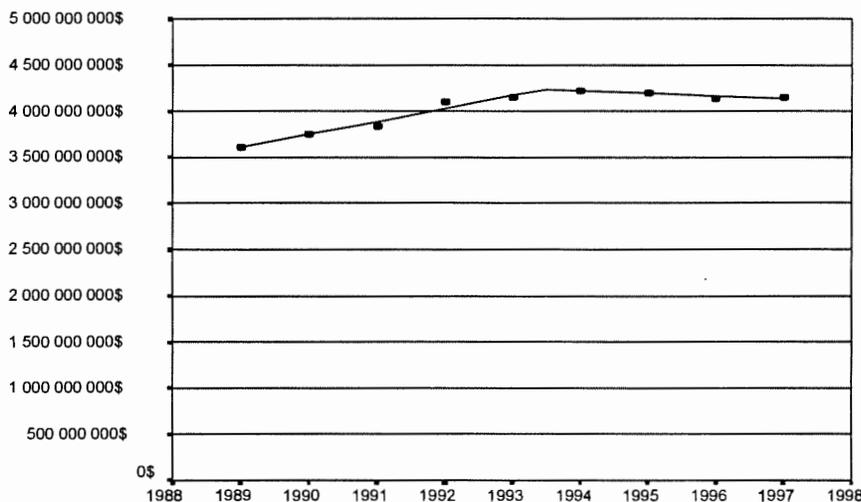
Bien qu'on ne puisse établir un lien direct et immédiat entre les dépenses publiques et les dépenses privées dans les municipalités, il est possible de faire quelques observations. D'abord,

1995 a été une année difficile pour la construction résidentielle alors que les dépenses municipales en immobilisations ont considérablement augmenté.

Deuxièmement, à défaut d'être intervenus pendant la décroissance de la construction commerciale, les investissements faits dans le cadre du TICQ ont coïncidé avec la relance de ce secteur. Il est donc possible que les projets de revitalisation de centres-villes et les projets à grandes incidences urbaines aient favorisé la réalisation de projets de construction et de réfection dans le secteur commercial.

Il est par ailleurs intéressant d'observer l'évolution des dépenses enregistrées au fonds en administration des municipalités. Ces dépenses sont supportées par les revenus propres des municipalités et par l'aide gouvernementale. Rappelons que ce fonds concerne les dépenses courantes des municipalités. Comme nous pouvons le voir dans le graphique suivant, ces dépenses ont cessé de progresser à partir de 1994.

Graphique 12 Dépenses au fonds d'administration (ensemble des municipalités)



Ces dépenses ont évolué de façon fort différente de celles en immobilisations. Étant peu probable que l'augmentation des dépenses en immobilisations se soit faite aux dépens de celles en administration, il serait intéressant d'observer la progression des transferts gouvernementaux. Comme nous le verrons plus loin, les variations dans les dépenses municipales globales en

immobilisations suivent le même rythme que les variations observées dans l'aide financière gouvernementale.

La Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (1999 ; p. 28) s'est intéressée à l'évolution des sources de financement. On y apprend que de 1992 à 1997, les transferts conditionnels pour les fonds en immobilisations ont progressé (en dollars courants) à un taux annuel de 11,7 %. Durant la même période, le taux annuel de croissance des transferts conditionnels aux fonds d'administration a été de 2,2 %, alors que les transferts inconditionnels ont diminué à un taux annuel de 5,4 %. Finalement, les revenus autonomes des municipalités ont progressé à un taux annuel de 1,6 % pendant cette période.

Toutes sources de financement confondues, il ressort donc que les deux fonds (administration et immobilisations) ont progressé de façon fort différente. Au premier regard, leurs progressions respectives semblent suivre l'évolution du financement gouvernemental.

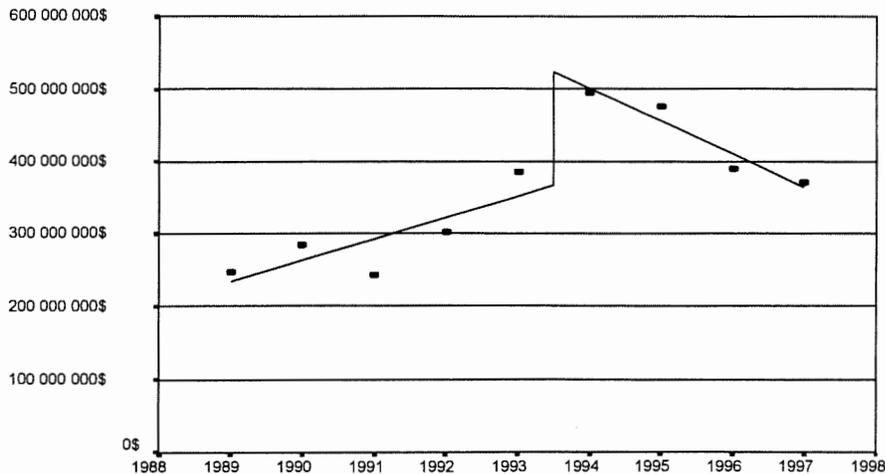
3.4.3 Municipalités de moins de 5 000 habitants

Si nous isolons les dépenses en immobilisations des municipalités de moins de 5 000 habitants, nous observons une évolution différente des investissements. Comme on peut le constater sur le graphique suivant, les dépenses en travaux de génie de ces municipalités ont augmenté entre 1989 et 1993. Il semble que la hausse des dépenses en génie pour ces municipalités soit en partie attribuable à leur participation importante au Programme d'assainissement des eaux. Nous avons d'ailleurs observé une hausse constante des dépenses en purification et dans le réseau eau-égouts entre 1989 et 1994. Malgré tout, la mise en œuvre du programme TICQ a engendré une augmentation supplémentaire des dépenses des petites municipalités au chapitre des travaux de génie. Aussi, ces municipalités ayant bénéficié rapidement du programme TICQ, on peut conclure que la hausse considérable de leurs dépenses en 1994 et 1995 est directement attribuable à ce programme.

Ce sont surtout les dépenses d'immobilisations pour les chemins qui expliquent l'augmentation observée des dépenses de génie durant les deux premières années du programme. Nous savons que ces travaux sont à l'origine de la plus grande partie des projets réalisés dans le cadre du volet

II. Il faut quand même se rappeler que la mise en œuvre du programme s'est faite à la même époque que le transfert de responsabilités touchant certaines routes (« réforme Ryan » de 1992).

Graphique 13 Dépenses en immobilisations (municipalités de moins de 5 000 habitants)

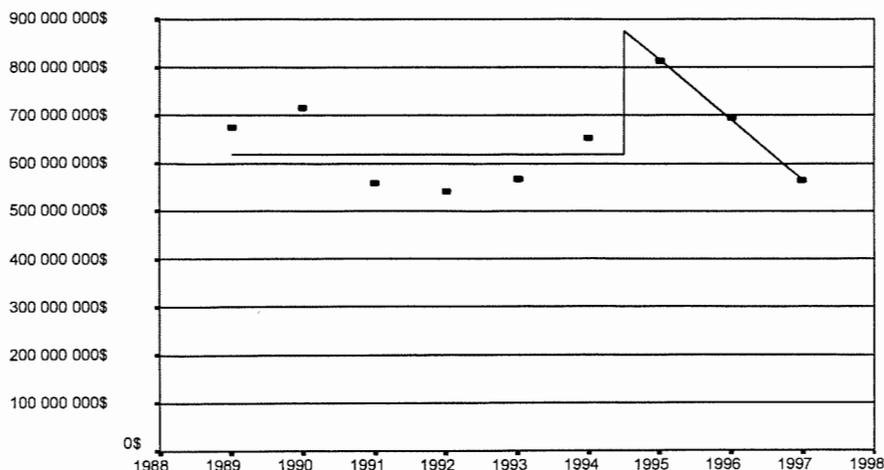


Au chapitre des dépenses en immobilisations pour les bâtiments et terrains, les petites municipalités ont investi proportionnellement plus que les grandes, enregistrant une hausse importante en 1994 et 1995, alors que les secondes enregistraient une baisse. Encore, une fois, si on se réfère aux résultats de l'analyse des fiches synthèses, on constate que la construction de bâtiments municipaux a constitué une portion significative des projets du volet II. Cette hausse est d'autant plus remarquable que les dépenses pour des bâtiments n'entraient pas dans les dépenses admissibles pour l'atteinte du seuil minimal d'investissement.

3.4.4 Municipalités de plus de 5 000 habitants (à l'exception de Montréal, Laval et Québec)

Contrairement aux plus petites municipalités, celles de plus de 5 000 habitants ont eu tendance à réaliser leurs travaux majeurs à partir de la seconde année du programme. Nous avons adapté notre analyse statistique en conséquence et utilisé l'année 1995 comme année charnière. Le graphique qui suit montre l'évolution des dépenses en génie de ces municipalités.

Graphique 14 Dépenses en travaux de génie (municipalités de plus de 5 000 hab.)



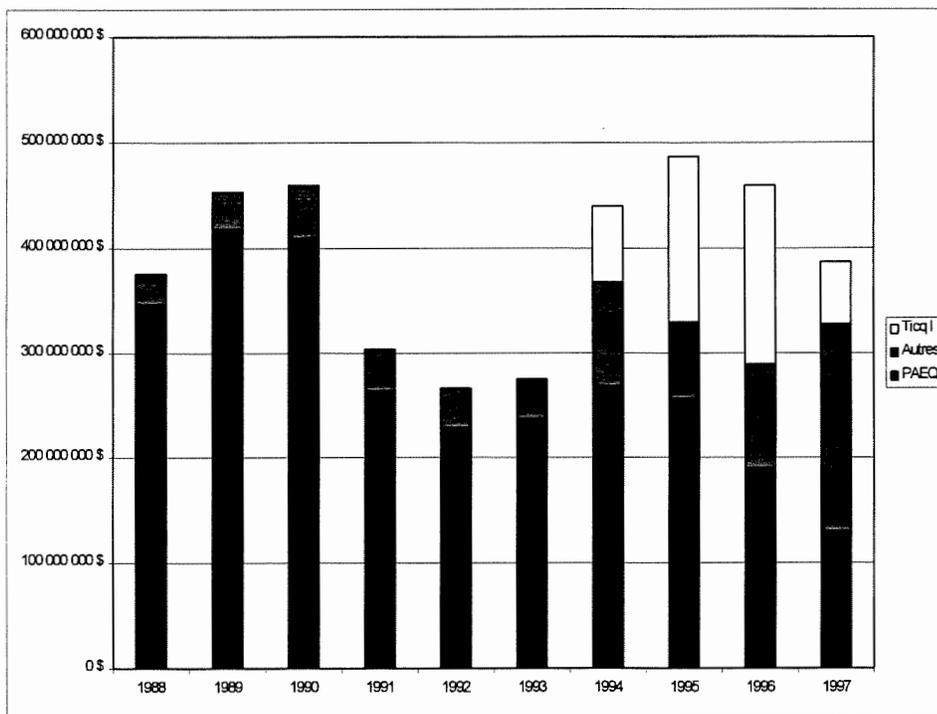
La tendance avant programme était relativement stable. On assiste toutefois à une hausse importante en 1995, suivie d'une tendance à la baisse. Lorsque s'ajouteront les données de 1998 et 1999, il sera possible de constater si cette tendance à la baisse se poursuit ou se stabilise.

3.5 Évolution des investissements gouvernementaux et investissements municipaux nets

Nous avons estimé, pour chaque année civile, la part des travaux en immobilisations des municipalités qui a fait l'objet d'un engagement gouvernemental en vue d'une aide financière immédiate ou versée au service de la dette. Notre estimation couvre la plupart des programmes de subventions aux infrastructures et permet de lier les engagements à l'année de réalisation des travaux. Comme on peut le voir sur le graphique suivant, les programmes majeurs, tels que le Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ) et le TICQ I, ont représenté la très grande majorité des subventions conditionnelles pour les travaux d'immobilisations entre 1989 et 1996. Pour 1997, le Programme d'assainissement des eaux municipal (PADEM) a pris la relève du PAEQ.

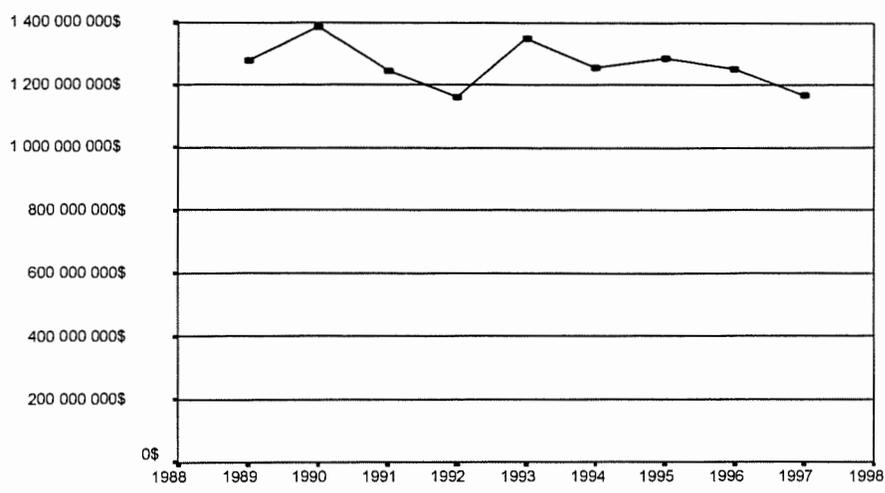
L'analyse statistique montre que l'aide financière, qu'elle vienne du gouvernement du Québec seulement ou des gouvernements provincial et fédéral, a augmenté de façon significative avec l'entrée en vigueur du TICQ. On peut donc affirmer qu'il n'y a pas eu de phénomène de substitution à court terme entre les programmes de subventions du gouvernement du Québec. Cela s'explique en partie par la façon dont le programme PAEQ est appliqué. En effet, les travaux subventionnés dans le cadre de ce programme sont souvent réalisés deux ou trois ans après que le gouvernement se soit engagé à offrir une aide financière. Il aurait donc été difficile de remplacer des sommes promises en vertu du PAEQ par une aide dans le cadre du TICQ.

Graphique 15 Valeurs des engagements relatifs aux programmes d'aide aux infrastructures



L'identification de l'aide financière selon l'année de réalisation des travaux nous a permis de dégager la part assumée par les municipalités que nous appelons « dépense nette ». Aucune tendance significative ne ressort de l'analyse statistique. Au contraire, comme on peut le voir sur le graphique suivant, les dépenses nettes des municipalités en immobilisations sont relativement stables sur l'ensemble de la période considérée.

Graphique 16 Dépenses nettes des municipalités locales pour les travaux d'immobilisations



Entre 1994 et 1997, les dépenses nettes totales des municipalités locales ont été supérieures de 400 M\$ (en dollars courants) à la moyenne de leurs dépenses nettes de 1991 et 1992. Par contre, ce montant est en majeure partie attribuable aux municipalités de moins de 5 000 habitants qui ont augmenté leurs investissements d'un montant supérieur à la valeur des projets qu'ils ont mis en œuvre dans le cadre du TICQ. Il est d'ailleurs intéressant de voir que ce montant de 400 M\$, réparti sur quatre ans, constitue une variation relativement marginale, comme on peut le voir dans le graphique 16. Il serait tentant de conclure que seul le calcul de seuil a permis d'atteindre cette performance. Mais comme on l'a vu précédemment, l'exigence globale reliée au calcul de seuil ne peut permettre d'expliquer totalement ce résultat. Cela se confirme quand on regarde l'effort fourni par les municipalités en 1993 : lequel, a été supérieur, cette année-là à celui des années couvertes par le TICQ.

Il est intéressant de noter que les dépenses nettes des municipalités pour les travaux d'immobilisations sont demeurées stables malgré les variations dans la valeur des engagements gouvernementaux. Même à l'époque du PAEQ, les investissements nets des municipalités ont été stables et parfois (1989 et 1990) supérieurs à ceux faits pendant le TICQ. Or, le PAEQ subventionne les travaux dans une proportion moyenne de 87 %.

Les analyses statistiques ont confirmé qu'il n'existe pas de relation entre la variation des dépenses globales au fonds de dépenses en immobilisations et les dépenses nettes des municipalités. Par contre, il y a une relation forte et statistiquement significative entre ces mêmes dépenses globales et les engagements gouvernementaux.

Le programme a donc agi de façon anti-cyclique pour l'ensemble des dépenses en immobilisations et, plus précisément, pour l'ensemble de l'aide gouvernementale. Par contre, il n'a pas joué ce rôle face aux dépenses nettes des municipalités, puisqu'il n'y avait pas de tendance à la baisse de ces dépenses.

Résumé

- Les municipalités de petites tailles ont investi davantage pendant le programme que durant les années ayant servi de point de référence pour le calcul du seuil minimal d'investissement (1991 et 1992). Ces investissements excédentaires (730 M\$) représentent le double de la valeur de leurs enveloppes réservées.
- Dans les municipalités de plus de 5 000 habitants, il s'est dépensé 757 M\$ de plus pendant le programme que par rapport à la moyenne de 1991 et 1992. Ce montant est toutefois inférieur à l'enveloppe du volet I, montrant que les montants accordés en vertu de ce volet n'ont pas entièrement constitué des investissements additionnels dans la part municipale.
- Contrairement à ce que laissait croire l'examen de la mécanique du calcul du seuil minimal d'investissement, c'est dans les petites municipalités que les investissements additionnels sont le plus perceptibles. Le fait que le tiers des plus grandes municipalités aient vu leur seuil limité à la moyenne provinciale peut expliquer en partie le fait que les investissements additionnels n'aient pas été maximaux.
- À l'échelle de la province, les dépenses en génie ont augmenté pendant le TICQ, alors que les dépenses en bâtiments ont poursuivi leur tendance à la baisse.
- Cette hausse des dépenses en immobilisations contraste avec les dépenses inscrites au fonds d'administration qui ont plafonné à partir de 1994 après plusieurs années de croissance. L'arrivée du programme a coïncidé également avec une stabilisation du secteur de la construction résidentielle et commerciale.
- Chez les municipalités de moins de 5 000 habitants, l'impact du programme est plus perceptible. Les dépenses en génie de ces municipalités ont fortement augmenté en 1994 et

1995 bien que celles-ci étaient à la hausse depuis 1989. La hausse des dépenses de 1994 a été suivie d'une tendance à la baisse. Le programme semble également avoir eu un bref impact sur les dépenses en bâtiments.

- Les municipalités de plus de 5 000 habitants (à l'exception de Montréal, Laval et Québec) ont profité du programme surtout à partir de 1995, si bien qu'une hausse des dépenses en génie est vérifiable à partir de cette année-là. Cette hausse a toutefois été momentanée et a été suivie d'une tendance à la baisse.
- L'impact le plus probant du programme est celui qui s'est fait sentir sur la valeur des engagements gouvernementaux relatifs aux programmes de subventions aux infrastructures municipales. Après une tendance à la baisse, le programme TICQ a amené une hausse considérable des engagements gouvernementaux. Cette hausse des engagements va à contre-courant de la baisse générale observée des dépenses de programmes du gouvernement du Québec.
- Les dépenses des municipalités, nettes de toute aide gouvernementale, sont demeurées relativement stables de 1989 à 1997. Les différences observables sont relativement marginales et ne permettent pas d'observer de tendance claire. Notre analyse porte d'ailleurs à croire que le niveau de leurs dépenses nettes tend à demeurer stable malgré les fluctuations de l'aide gouvernementale.

4 Emplois et rendement

4.1 Introduction

Les grands programmes gouvernementaux sont souvent jugés sur leur capacité à créer des emplois. Le TICQ ne fait pas exception, d'autant plus que les sommes impliquées sont très importantes.

L'effort d'évaluation consiste à tenter d'estimer les emplois qui ont été générés par les projets réalisés dans le cadre du TICQ. Cette estimation pourrait permettre d'évaluer le rendement du programme en terme de coût par emploi créé.

Nous jetons d'abord un bref coup d'œil sur les emplois à long terme susceptibles d'être créés grâce aux investissements du programme. Nous examinons ensuite l'évolution de l'emploi dans les différents secteurs de la construction. Finalement, nous abordons la question des emplois directs attribuables au programme et la difficulté d'estimer leur nombre afin de parvenir à une mesure de rendement.

4.2 Création d'emplois à long terme

La banque de données du programme TICQ donne des informations sur le nombre possible d'emplois créés à long terme associés aux différents projets. Une grande partie de ces emplois est associée à des projets parrainés par des promoteurs autres que des municipalités locales. La Société du Centre des congrès de Québec, la Cinémathèque québécoise, la Station Mont-Tremblant et l'École de technologie supérieure viennent en tête de liste. L'identification de ces projets comme créateurs d'emplois à long terme est certainement juste, mais il serait hasardeux de dénombrer les postes effectivement créés sans une analyse *a posteriori*.

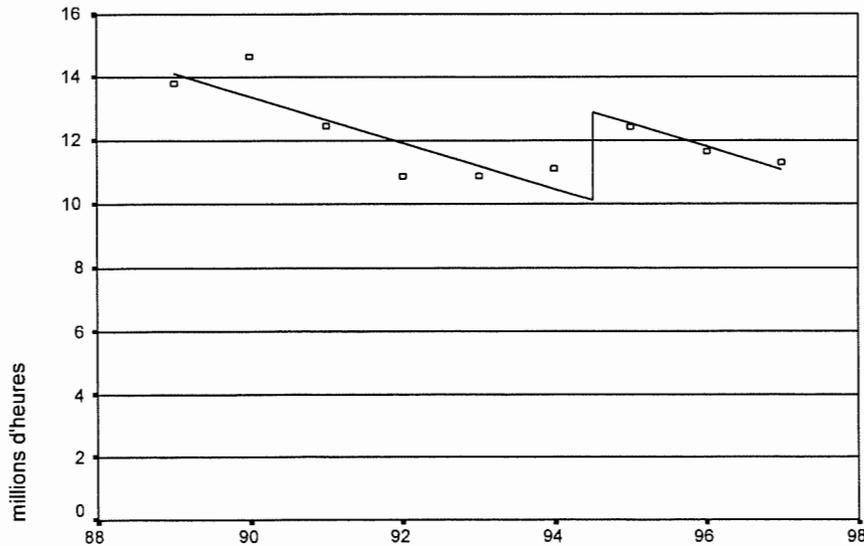
Dans les projets promus par les municipalités elles-mêmes, les équipements communautaires et de traitement des eaux sont les plus susceptibles d'offrir des emplois permanents.

4.3 Création d'emplois à court terme

L'objectif de créer un nombre important d'emplois à court terme est au centre de la raison d'être du TICQ. Outre la tendance à la baisse des sommes investies dans les immobilisations municipales, c'est tout le secteur de la construction qui a été durement touché par la récession du début des années 90. À cet égard, le TICQ se veut un agent anti-cyclique face à la situation de l'emploi dans la construction. La situation souvent précaire de plusieurs entrepreneurs, au milieu des années 90, a été confirmée lors des entrevues avec les représentants municipaux.

La première méthode prévue dans l'étude préparatoire est d'observer l'évolution des heures travaillées dans le secteur du génie. Des données ont été fournies par la Commission de la construction du Québec. Toutefois, elles ne permettent pas d'isoler le secteur municipal, car elles incluent également les routes, les gazoducs et le chantier hydro-électrique Sainte-Marguerite.

Graphique 17 Heures travaillées dans le secteur du génie



Nous constatons l'importance de la baisse des heures travaillées dans ces secteurs. Il est intéressant de noter qu'elles suivent une tendance qui ressemble à celle des dépenses en immobilisations des municipalités. Toutefois, cette dernière variable ne permet d'expliquer que 34 % des variations observées dans les heures travaillées ; les travaux sur le chantier Sainte-Marguerite, les routes et les gazoducs expliquent le reste.

L'autre méthode prévue pour estimer les emplois temporaires créés dans le cadre du TICQ est une vérification des dossiers relatifs aux projets, plus spécifiquement ceux faits en régie interne par les municipalités. Cette méthode repose sur l'hypothèse que ces dossiers particuliers incluent systématiquement le nombre d'heures travaillées par les employés municipaux. Dans les faits, seuls les projets ayant fait l'objet d'une vérification sur le terrain comprennent cette information. De plus, le but de la vérification faite par le MAMM était de vérifier si les heures déclarées entraient dans les coûts admissibles et non de permettre une compilation systématique des heures travaillées. Finalement, les projets qui ont fait l'objet d'une telle vérification ne sont pas facilement repérables parmi tous les projets réalisés.

Nous avons examiné quelques dossiers pour constater que l'estimation des heures travaillées serait difficile et que les données obtenues auraient une validité fort réduite, les dossiers n'étant pas établis en ce sens. Il ne nous est donc pas possible de faire une estimation *a posteriori* des emplois directs créés à court terme par le programme.

4.4 Mesure de rendement

Étant donné qu'il nous a été impossible d'estimer, au moyen de la méthode envisagée, les heures effectivement travaillées, nous ne pouvons tirer de conclusions quant au coût moyen de chaque emploi généré par le programme. Le but de cet exercice était de fournir une appréciation plus précise des emplois créés que celle faite à l'aide du modèle fourni par le Bureau de la statistique du Québec avant la mise en place du programme. Ce derniers modèle mène à une estimation d'environ 25 000 emplois créés⁴, dont environ 60 % d'emplois directs. L'utilisation d'un tel modèle ne fait toutefois pas l'unanimité, surtout lorsqu'appliqué à de petits projets (Vérificateur

⁴ Cette estimation, faite par le MAMM, est mentionnée dans le rapport du Vérificateur général du Québec (1996).

général du Canada ; 1996). C'est pourquoi, nous croyons qu'un comptage systématique des heures travaillées, possiblement à partir d'un échantillon aléatoire, aurait permis une estimation plus précise des emplois directs générés par le programme.

Cela nous amène à la question des emplois additionnels créés par le programme TICQ. En bout de ligne, la création nette d'emplois nouveaux repose sur l'investissement additionnel. Il serait donc possible, en principe, d'appliquer un modèle entrée-sortie à partir du montant estimé de l'investissement additionnel. Nous estimons qu'il s'est dépensé, en valeur monétaire, environ 1,5 milliard de dollars de plus pour les travaux en immobilisations dans les municipalités locales pendant le TICQ, en comparaison avec les années 1991 et 1992. Toutefois, devant la difficulté d'estimer ce qu'aurait été le niveau de dépenses sans le TICQ, particulièrement en ce qui concerne les dépenses nettes des municipalités, nous ne pouvons nous avancer sur la valeur monétaire de l'apport additionnel du TICQ. Nous ne pouvons donc pas utiliser cette information pour estimer les emplois additionnels.

Résumé

- Un certain nombre de projets ont pu permettre la création d'emplois à long terme. Il s'agit principalement des projets à grandes incidences urbaines et des projets touchant les installations de purification et de filtration et les infrastructures communautaires.
- Le programme a débuté au moment où a pris fin une forte tendance à la baisse des heures travaillées dans la construction. Notre indicateur n'est toutefois pas assez précis pour permettre de vérifier précisément l'impact du programme sur le secteur des travaux de génie. Celui-ci a toutefois suivi une tendance semblable à celle des dépenses en immobilisations des municipalités, c.-à-d. une hausse suivie d'une légère tendance à la baisse.
- Il ne nous a pas été possible d'appliquer la méthode prévue pour dresser un bilan des emplois directs créés par le TICQ. Dans ces circonstances, il est impossible d'estimer le rendement du programme relativement au coût de chaque emploi temporaire créé.

5 Consultation auprès de représentants gouvernementaux et municipaux

5.1 Introduction

L'étude préparatoire prévoit, en complément d'analyse, l'examen de la structure de gestion du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec soit, plus précisément, l'étude du fonctionnement du Comité de gestion et du respect des points majeurs de l'entente initiale.

Pour aborder ces thèmes, nous présentons les points de vue de membres du Comité de gestion sur l'application de l'Entente Canada-Québec. Ces commentaires sont mis en perspective avec certaines observations des vérificateurs généraux fédéral et provincial. Nous avons également recueilli les opinions de représentants municipaux sur la gestion du programme et sur son impact dans leurs municipalités. Cette stratégie permet de jeter un double éclairage sur le programme et sur son fonctionnement.

5.2 Consultation auprès des membres du Comité de gestion de l'Entente Canada-Québec et de la responsable de la vérification financière au MAMM

Malgré l'ampleur du programme, la gestion de celui-ci a été axée sur la complémentarité. Le Vérificateur général du Canada (1996 ; chap. 26, p.15) fait remarquer que, étant donné le rôle réduit du fédéral, il faut s'assurer de la plus grande clarté possible dans les objectifs, critères de sélection et champ d'application du programme. Il ressort des entrevues avec les coprésidents du Comité de gestion que la structure mise en place a permis d'élaborer rapidement certaines modalités de fonctionnement du programme, notamment les critères d'admissibilité et le processus de vérification. La taille du Comité, au plus 6 personnes, a permis de régler rapidement les problèmes rencontrés et de favoriser les consensus avant de faire des propositions aux ministres concernés. Le seul élément problématique soulevé concerne l'absence d'une banque de données commune qui aurait facilité pour les deux paliers de gouvernement le suivi

des dossiers sur les plans opérationnel et financier. En bout de ligne, les deux représentants voient la structure de gestion mise en place comme un bel exemple de cogestion de programme fédéral-provincial.

La formulation de l'Entente a donné aux gestionnaires provinciaux et fédéraux une marge de manœuvre quant au processus d'allocation des ressources. Ainsi, la méthode des paiements provisoires suggérée dans l'Entente a pu ainsi être remplacée par des remboursements sur réclamations. Cette méthode a été utilisée entre le fédéral et le provincial de même qu'entre le provincial et les municipalités. Cela a permis d'éviter la récupération de sommes.

La grille d'analyse des projets a satisfait les deux parties. Les fiches synthèses rédigées par les analystes du MAMM ont été jugées satisfaisantes par leurs homologues fédéraux. Une certaine adaptation a cependant été nécessaire en ce qui a trait aux exigences environnementales découlant des deux juridictions. Les parties se sont entendues pour que les municipalités n'aient à négocier qu'avec un seul palier de gouvernement, en l'occurrence le provincial par l'intermédiaire du MAMM.

L'Entente Canada-Québec a permis de développer un processus de vérification propre au programme. Le processus a d'abord été élaboré par le Québec et ajusté ensuite en fonction des commentaires formulés par la partie fédérale. Il se distingue, entre autres, par son caractère systématique, incitant les municipalités à la transparence. De plus, l'évaluation de sa performance a reposé dès le départ sur la vérification d'un pourcentage de l'aide attribuée et non sur les sommes récupérées.

Le Vérificateur général du Québec (1999 ; p. 185) mentionne toutefois que le processus d'évaluation du programme accuse un retard par rapport à l'échéance prévue au départ. Les coprésidents expliquent que ce retard est attribuable aux prolongations des périodes prévues pour la présentation des projets et la fin des travaux.

5.3 Consultation auprès de représentants municipaux

Les représentants de dix municipalités ont été contactés dans le but de connaître leur appréciation du programme TICQ, de son application et de ses impacts. Les municipalités sélectionnées, bien que non représentatives statistiquement, sont de tailles diverses et situées dans différentes régions du Québec. Les individus interviewés, directeurs généraux ou gestionnaires de programmes, ont répondu par écrit ou par téléphone. Nous présentons dans ce chapitre une synthèse des points forts et des points faibles qui ont été soulevés.

Bien que les personnes interrogées expriment des réalités municipales diversifiées, leur nombre réduit exclut toute possibilité de généralisation et les opinions rapportées ne sauraient en aucun temps être considérées comme étant représentatives de l'ensemble des municipalités. Le but de cette démarche est de faire ressortir quelques points de vue particuliers permettant un premier regard à partir de la perspective municipale. Mais devant l'éventualité d'une reconduction du programme TICQ, sous une forme ou une autre, les renseignements recueillis peuvent constituer des éléments de réflexion préalables à une nouvelle démarche de consultation des municipalités.

Tous les répondants ont affirmé qu'ils étaient en mesure d'évaluer assez précisément, lors de la mise en œuvre du TICQ, leurs besoins en matière d'infrastructures. À leur premier contact avec le guide décrivant le programme, ils ont jugé, pour la plupart, que l'information fournie par le MAMM était claire et que les fonctionnaires étaient disponibles pour répondre à leurs questions.

En ce qui a trait à la gestion des demandes, certains points semblent s'être avérés plus problématiques que d'autres. Ainsi, si les délais imposés pour la présentation des projets et ceux de l'analyse des demandes ont été, dans l'ensemble, jugés favorablement, ceux, par contre, pour la réalisation des travaux ont paru pour certains plus contraignants, notamment en raison du temps nécessaire pour préparer et adopter un règlement d'emprunt.

Les critères relatifs aux coûts admissibles ont été perçus par plusieurs comme étant problématiques. Deux éléments ressortent des commentaires recueillis : le fait que les heures travaillées par les employés municipaux soient souvent jugées non admissibles et que les frais incidents soient parfois insuffisants pour couvrir les honoraires professionnels et les taxes.

L'appréciation du calcul du seuil minimal d'investissement et la difficulté d'atteindre ce seuil ont suscité des avis partagés et, souvent, nuancés. Ainsi, bien que la plupart reconnaissent que la méthode est claire, plusieurs lui reprochent de pénaliser les municipalités ayant investi largement dans les années servant au calcul.

L'identification des impacts du programme et le bilan qu'en font les représentants municipaux font l'objet de réponses relativement semblables. Si la majorité font un bilan positif du programme et reconnaissent sa nécessité, leur appréciation des impacts perçus se limite à l'amélioration de la qualité de vie et à l'amélioration des infrastructures de base. Finalement, bien que la majorité des représentants affirme que le programme a eu un impact significatif sur l'endettement de leur municipalité, ils disent souhaiter que le programme soit reconduit à grande échelle ou sur une base permanente. Les avis semblent toutefois converger vers la reconduction d'un programme qui se limiterait à la réfection des infrastructures de base et exclurait la construction de nouveaux équipements. Le volet IV, qui concerne les projets à grandes incidences urbaines, a d'ailleurs fait l'objet de nombreuses critiques de la part des municipalités répondantes.

5.4 Synthèse

Le fonctionnement du Comité de gestion a permis, comme le mentionne le Vérificateur général du Canada, de mettre en œuvre rapidement le programme. En ce sens, sa petite taille a bien servi l'objectif de susciter rapidement des investissements en vue de l'amélioration des infrastructures municipales.

La collaboration entre les municipalités et le gouvernement du Québec repose, au-delà des personnes impliquées et de la disponibilité des intervenants, sur l'application des principes et des mécanismes du programme. La mécanique du programme, la présentation des dossiers, l'analyse et le processus de réclamation semblent bien adaptés aux besoins de chacun. Par contre, la

définition des coûts admissibles et les moyens pour susciter des investissements additionnels demanderaient, dans l'éventualité d'un futur programme de même ampleur, à faire l'objet d'une réflexion concertée.

Résumé

- Selon les personnes interviewées, le Comité de gestion a une structure légère qui favorise la souplesse et l'efficacité dans la résolution de problèmes et la prise de décision.
- Bien que le Québec soit le maître d'œuvre du programme, la grille d'analyse des projets et la procédure de vérification ont été ajustées suite aux recommandations du fédéral. La procédure de vérification est jugée particulièrement efficace.
- L'allocation de l'aide, impliquant le remboursement sur réclamations, a limité au minimum la nécessité de récupérer des sommes.
- Selon les coprésidents du Comité de gestion, les délais à mettre en branle l'évaluation du programme viennent notamment du fait que les dates limites de présentation des projets et de fin des travaux ont été reportées.
- L'appréciation globale du TICQ, selon les représentants municipaux contactés, est positive, la plupart jugeant que ce programme devrait être reconduit à la même échelle.
- Dans certains cas, des particularités du programme se sont révélées plus problématiques, notamment l'admissibilité des heures travaillées par des employés municipaux, la méthode de calcul du seuil minimal d'investissement, les délais de réalisation des travaux et le pourcentage prévu pour les frais incidents.

6 Bilan d'évaluation

6.1 Introduction

Maintenant que nous avons présenté l'ensemble des résultats de l'évaluation, nous dégagerons, en les mettant en perspective, les points saillants de l'étude. Dans certains cas, nous suggérons des voies d'actions susceptibles d'améliorer une nouvelle phase du programme ou encore un nouveau programme visant l'amélioration des infrastructures municipales.

6.2 Intentions des projets retenus

- Les enveloppes réservées ont favorisé une préselection des projets au niveau municipal.
- Dans l'ensemble, les projets ont permis de répondre à des besoins importants de réfection, les travaux ont aussi été l'occasion pour les municipalités d'augmenter la capacité des infrastructures afin de répondre à la demande présente ou à l'anticipation d'une demande future.

La clarté des documents relatifs au programme a permis aux municipalités de préparer des projets susceptibles de bien répondre aux critères d'admissibilité du programme. De plus, il semble que les intervenants municipaux étaient à l'époque en mesure de bien évaluer leurs besoins en infrastructures. La plupart des travaux ont porté sur la réfection d'infrastructures existantes. L'abondance des travaux sur les réseaux eau-égouts témoigne d'une utilisation des ressources plus axées sur les besoins que sur la visibilité. Le volet IV sur les projets à grandes incidences urbaines contraste toutefois avec les autres ; il est d'ailleurs celui qui a suscité le plus de commentaires négatifs de la part des gestionnaires municipaux. Bien que ce volet pourrait constituer un programme en soi, nous croyons que son impact est maximal s'il est annexé à un programme assurant le renouvellement des infrastructures en place, comme ce fut le cas avec ce programme.

Par ailleurs, le fait que de nombreux projets ont permis d'augmenter la capacité de certains équipements témoigne du fait que, au-delà de la réfection, les besoins des municipalités impliquaient également une mise à niveau des infrastructures.

- La méthode de calcul du seuil s'est avérée à l'usage mieux adaptée à la réalité des grandes municipalités qu'à celle des petites. C'est malgré tout chez les municipalités de moins de 5 000 habitants que les investissements additionnels sont les plus notables.

Diverses solutions de rechange permettraient d'améliorer cette méthode. La première serait de considérer une période de quatre ans dans le calcul du seuil, ce qui équivaut à un mandat électoral. Cela permettrait certainement de limiter l'impact des variations dans les investissements et d'obtenir une moyenne plus représentative. Une autre possibilité serait d'imposer un seuil minimal unique pour chaque strate de municipalités, ce qui permettrait d'alléger le calcul initial, mais en facilitant les procédures de révision selon une formule claire qui limiterait les décisions discrétionnaires.

- Les projets des volets I, II et III ont porté essentiellement sur les infrastructures de base.
- Bien que 28,7 % des investissements du volet I aient été alloués à des projets comprenant une nouvelle construction ou un ajout, il semble que ce taux se compare avantageusement à celui observé dans le reste du Canada.

Nous jugeons que l'utilisation des fonds du programme TICQ a servi principalement à l'amélioration des infrastructures municipales. Alors que les grandes municipalités ont profité du programme pour actualiser leur réseau eau-égouts et pour réparer leurs rues, les municipalités de moins de 5 000 habitants ont, quant à elles, profité de l'occasion pour se doter d'un minimum de bâtiments administratifs et communautaires.

6.3 Effets et répercussions sur les investissements

- De 1994 à 1997, les municipalités de moins de 5 000 habitants ont inscrit au fonds de dépenses en immobilisations des sommes dépassant de 730 M\$ la moyenne de 1991 et 1992. Ce montant, qui dépasse largement leurs investissements dans le cadre du programme, donne une indication favorable d'investissements additionnels.
- Pour la même période, les municipalités de plus de 5 000 habitants ont dépensées 757 M\$ de plus que la moyenne de 1991 et 1992. Ce montant est toutefois inférieur aux investissements faits dans le cadre du TICQ. La part des gouvernements étant un investissement additionnel, c'est du côté des municipalités que l'objectif d'investissement additionnel a été partiellement atteint.
- Les dépenses nettes des municipalités ont dépassé de 425 M\$ la moyenne de 1991 et 1992, montant essentiellement attribuable aux petites municipalités.

Le mécanisme de calcul du seuil minimal d'investissement a ceci de particulier qu'il permet de comparer les investissements faits durant le programme à ceux faits durant les années considérées au fin de la détermination de ces seuils, en l'occurrence 1991 et 1992. Cette comparaison permet de constater que les dépenses des municipalités de moins de 5 000 habitants ont largement dépassé le montant de l'enveloppe réservée à ces municipalités. Ceci laisse croire que les dépenses faites dans le cadre du TICQ ont constitué globalement des investissements additionnels.

Dans les plus grandes municipalités, les dépenses qui ont dépassé la moyenne de 1991 et 1992 correspondent à environ 80 % de la valeur des travaux financés par le TICQ. L'objectif de dépenses additionnelles (par rapport à 1991 et 1992) n'a donc pu être que partiellement atteint. L'élément d'explication premier est que bon nombre de grandes municipalités ont vu leur seuil minimal d'investissement plafonner à la moyenne de l'ensemble des municipalités de la province.

- Contrairement aux dépenses municipales imputés au fonds d'administration, les dépenses en travaux de génie ont augmenté durant la mise en œuvre du programme, autant dans les petites que dans les grandes municipalités.
- Sauf dans le cas des petites municipalités, les dépenses pour les bâtiments et terrains ont continué de diminuer après la mise en œuvre du programme.

L'impact du programme sur les dépenses en travaux de génie est probable. En ce sens, l'ensemble des contributions des trois paliers de gouvernements a permis de susciter des investissements additionnels. Mais, dans l'éventualité d'une prise en charge d'une partie du parc immobilier scolaire et sociosanitaire par les municipalités (Commission Bédard ; 1999), il faudra songer à adapter un éventuel programme. Il est d'ailleurs possible que des travaux de réfection sur les bâtiments aient été retardés au profit de travaux permettant l'atteinte du seuil minimal.

- Les dépenses nettes des municipalités sont demeurées relativement stables au cours de la période 1989 à 1997, les variations annuelles étant marginales et ne permettant pas de discerner une tendance claire.
- Le TICQ a permis une hausse momentanée des engagements gouvernementaux en matière d'infrastructures municipales.
- Les engagements gouvernementaux permettent d'expliquer l'essentiel des variations dans les dépenses des municipalités au fonds en immobilisations au cours de la période 1989 à 1997.

La méthode du seuil minimal d'investissement a permis de limiter au minimum la substitution à court terme dans les dépenses de génie. Il serait intéressant par contre de voir si l'absence de substitution va se maintenir au moment où des rumeurs circulent à propos du lancement d'un autre grand programme d'aide financière. Si les municipalités diminuent leurs efforts dans l'espérance d'une aide à venir, cela remettra en question la capacité du programme à vraiment susciter des investissements additionnels. Toutefois, les municipalités semblent avoir maintenu jusqu'ici un niveau minimal constant d'investissements, leurs dépenses globales ne variant qu'en fonction de l'aide gouvernementale.

Le TICQ, tout comme le PAEQ, a donc généré des investissements supplémentaires indépendamment des dépenses nettes des municipalités. Cette tendance a marqué toute la période étudiée, si bien que rien ne laisse présager qu'une augmentation importante des dépenses en immobilisations puisse se concrétiser autrement que par une aide gouvernementale importante.

6.4 Emplois et rendement

- Le programme a débuté alors que le niveau des emplois dans la construction était au plus bas.

L'emploi est l'indicateur économique ayant le plus d'impact sur l'opinion publique. Le secteur de la construction a traversé des années difficiles au début des années 1990, ce qui favorisa un accueil positif au programme. Par contre, le secteur de génie, qui a pris de la vigueur avec l'arrivée du TICQ, s'est à nouveau essouffé avec la fin du programme.

- Une mesure directe des heures travaillées permettrait d'estimer plus précisément le rendement du programme.

L'évaluation du programme, en regard du rendement à court terme des sommes investies, devrait s'appuyer sur une mesure directe de l'emploi, notamment dans le cas où les sommes investies sont réparties dans une multitude de projets de tailles diverses. Nous suggérons que ce genre de programme fasse l'objet d'une compilation systématique et standardisée des heures travaillées, possiblement à l'aide d'un échantillonnage aléatoire de projets. Sans cette information, il est difficile de confirmer ou d'infirmer les prévisions des modèles économétriques.

6.5 Consultation auprès de représentants gouvernementaux et municipaux

- Les membres du Comité de gestion sont satisfaits de la structure de fonctionnement mise en place. Elle a constitué une plate-forme rapide et efficace de prise de décision.
- Ces derniers jugent également efficaces les processus d'analyse, de réclamation et de vérification mis en place.

La rapidité de la mise en œuvre du programme et la qualité des mécanismes mis en place laissent penser que les gestionnaires ont su profiter d'une structure légère et souple pour atteindre leurs résultats.

- La plupart des représentants municipaux interviewés font un bilan positif du programme et favorisent sa reconduction à grande échelle.
- Toutefois, certains aspects relatifs aux critères d'admissibilité, au calcul de seuil minimal et au pourcentage de frais incidents ont été jugés plus problématiques.

Selon les intervenants, le programme a servi à améliorer l'état de leurs infrastructures municipales, notamment les infrastructures invisibles (aqueduc-égouts). Certains aspects techniques pourraient faire l'objet de nouvelles consultations auprès des représentants municipaux en vue d'une reconduction du programme. Les attentes des municipalités envers les gouvernements demeurent grandes, comme en fait foi leur désir de voir le programme reconduit. En ce sens, le TICQ n'a pas favorisé l'expérimentation de nouveaux modes de financement des infrastructures municipales mettant l'accent, par exemple, sur le contrôle des coûts et une plus grande efficacité.

6.6 Conclusion

Les programmes d'envergure, tel le programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec, ont des objectifs élevés pour lesquels une évaluation des impacts est nécessaire. L'utilisation de fonds publics nécessite une gestion optimale des ressources. Dans ce sens, les évaluations doivent permettre de mesurer la contribution des programmes à l'amélioration du bien-être de la collectivité. L'Entente Canada-Québec prévoyait la réalisation d'une évaluation en fin de programme. Nous croyons pour notre part que les mécanismes d'évaluation devraient être engagés dès la conception et la mise en œuvre du programme. Appliquée au TICQ, une telle démarche aurait permis de développer une méthode sûre d'estimation des emplois directs générés par les projets.

6.7 Sommaire des recommandations

Le but de cette évaluation est sommatif, c'est-à-dire qu'il vise à porter un jugement sur l'impact du programme. Néanmoins, au fil du rapport, nous avons soulevé des pistes de travail pouvant

être prises en compte advenant une reconduction du programme. Nous les rassemblons dans l'encadré suivant.

- La méthode de calcul du seuil minimal d'investissement, visant à susciter des investissements additionnels, serait plus précise si elle tenait compte des dépenses faites sur une période de quatre ans.
- Advenant une prise en charge du parc immobilier scolaire et sociosanitaire par les municipalités, il faudra adapter le programme, notamment en regard des postes budgétaires considérés dans le calcul du seuil minimal d'investissement.
- Dans le but de vérifier l'impact de ce genre de programme sur l'emploi, une mesure empirique sur le terrain serait un complément essentiel aux méthodes économétriques habituelles. Nous suggérons que ce genre de programme fasse l'objet d'une compilation systématique et standardisée des heures travaillées, possiblement à l'aide d'un échantillonnage aléatoire de projets.
- Globalement, nous estimons que les gouvernements auraient tout intérêt à engager les mécanismes d'évaluation dès la conception et la mise en œuvre du programme, les mesures d'impacts n'en seraient que plus faciles et plus précises.

Bibliographie

- Canada. Direction de l'évaluation de programmes. Bureau du contrôleur général (1991). *Méthodes d'évaluation des programmes. Mesure et attribution des résultats des programmes*. Ottawa : Conseil du Trésor du Canada.
- Canada. Vérificateur général du Canada (Novembre 1996). Le programme Travaux d'infrastructure Canada - Les leçons apprises. Dans *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*. Canada : Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux.
- Commission de la construction du Québec (1997). *L'industrie de la construction en bref 1997*. Québec : CCQ.
- Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. (1999) *Pacte 2000 : rapport de la commission nationale sur les finances et la fiscalité locale* : Québec.
- Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU) (1997). *Le Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec. Étude du processus décisionnel et évaluation de certains impacts à partir d'études de cas*. INRS-Urbanisation
- Kendall, Maurice et Stuart, Allan. (1977) *The advanced theory of statistics*. New-York : MacMillan.
- Marceau, R., Otis, D. et Simard, P. (1992). La publication d'une évaluation de programme : concepts théoriques et considérations pratiques, dans Roland Parenteau (sous la direction de), *Management Public : comprendre et gérer les institutions de l'État*. Sillery : Presses de l'Université du Québec. p. 454.
- MAS informatiques (1995). *Travaux d'infrastructures Canada-Québec. Guide d'utilisateur* (version du 05 avril 1995). 60 pages.
- Mohr, Lawrence B. (1995) *Impact analysis for program evaluation*. Thousand Oaks : Sage.
- Morin, Hervé. (1993) *Théorie de l'échantillonnage*. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval.
- Québec. Direction des comptes économiques (1993) *Étude d'impact économique pour le Québec : reliée au programme d'investissement TRI-PARTIE*. Québec : Bureau de la statistique du Québec.

Québec. Le Vérificateur général du Québec (1996). Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec et activités Infrastructures Québec. Étude conduite auprès du ministère des Affaires municipales. Dans *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996*. Tome 1 (pp. 270-280) Québec : Le Vérificateur général du Québec

Québec. Le Vérificateur général du Québec (1998). Subventions aux municipalités. Dans *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*. Tome II (pp. 161-190) Québec : Le Vérificateur général du Québec

Québec. Ministère des Affaires municipales (1994). *Travaux d'infrastructure Canada-Québec*. Québec : Ministère des Affaires municipales. 31 pages.

Soberman, R. M. (1996) *Bilan. Examen du programme Travaux d'infrastructure Canada*. Toronto : Université de Toronto.

Tellier, Luc-Normand. (1994) *Méthodes d'évaluation des projets publics*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

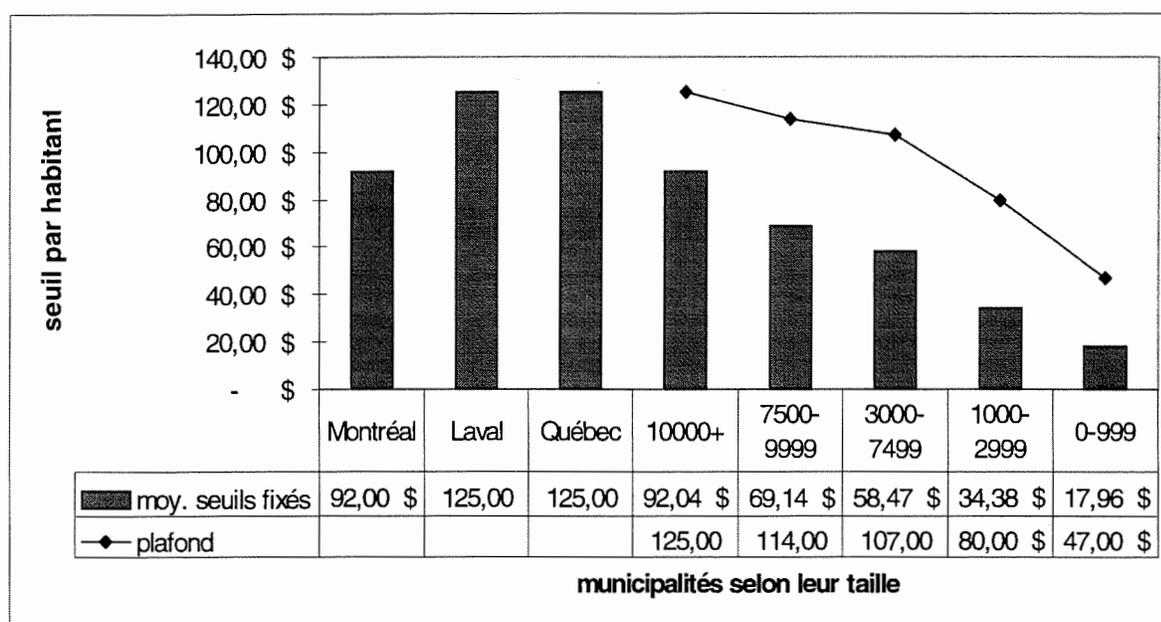
Therrien, François. (1999) *Étude préparatoire à l'évaluation du programme « Travaux d'infrastructures Canada-Québec »*. Québec : ENAP.

Annexe A : analyse du calcul de seuil

Méthode de calcul des moyennes des seuils retenus

La méthode de détermination du seuil minimal d'investissement utilisée par le MAMM passe par le regroupement des municipalités selon leur taille. Ces regroupements par strates découlent de l'observation suivante : les dépenses par habitant en travaux de génie augmentent avec la taille de la municipalité. À partir de la banque de données du programme TICQ, il nous est possible de connaître le seuil d'investissement minimal exigé pour chacune des municipalités.. Nous pouvons ainsi comparer les moyennes des seuils effectivement retenus pour chacune des strates de municipalités.

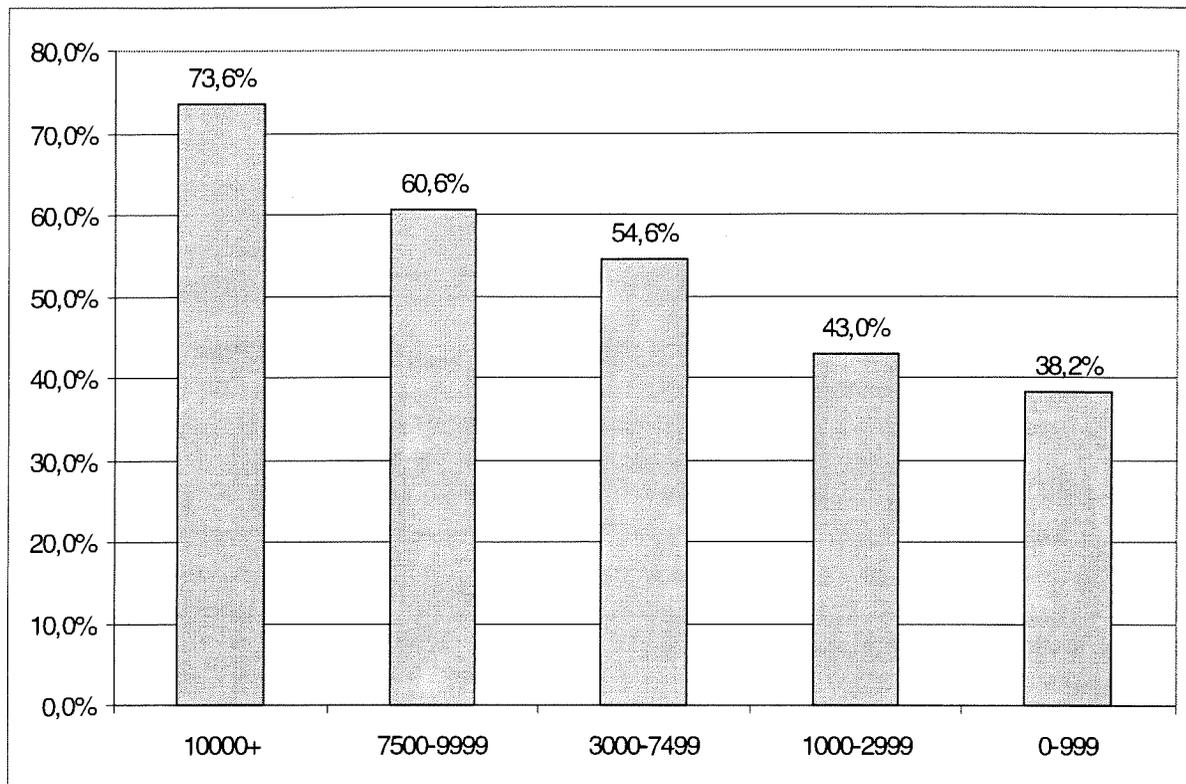
Graphique 1 Moyenne des seuils fixés et seuils maximums



Le graphique ci-dessus indique la moyenne des seuils d'investissement retenus pour chacun des regroupements de municipalités et permet la comparaison avec la limite maximale fixée par le MAMM. Rappelons que cette limite correspond à l'estimation de la moyenne des dépenses dans chacune des strates. Ainsi, pour chaque municipalité dont les dépenses en travaux de génie de 1991 et 1992 dépassent la moyenne, le seuil exigé est plafonné à la moyenne. Les municipalités de plus de 10 000 habitants font toutefois exception, le seuil maximal exigé correspondant à la moyenne de l'ensemble de la province, soit un seuil par habitant de 125 \$. Nous avons repris ces calculs en tenant compte des trois postes budgétaires visés par le calcul du seuil, sans soustraire les subventions. Nous arrivons à une moyenne provinciale semblable à celle établie par le MAMM. Par contre, nous obtenons un seuil par habitant de 143 \$ pour les municipalités de plus de 10 000 habitants (à l'exception de Québec, Laval et Montréal) comparativement à 126 \$ pour l'ensemble des municipalités.

Il est possible de comparer les seuils retenus avec le seuil maximal de chaque strate. Cette opération permet de comparer l'effort minimal exigé (la moyenne des seuils retenus) à la moyenne des années antérieures (le seuil par habitant maximal). Par exemple, si nous considérons les municipalités de moins de 1 000 habitants, nous constatons qu'elles ont eu à effectuer des dépenses équivalant à 38 % de la moyenne de 1991 et 1992 avant de pouvoir bénéficier de tous les avantages du programme. Les municipalités de plus de 10 000 habitants ont par contre dû réaliser 74 % de leur seuil maximal avant de bénéficier du programme. Il faut observer que ce pourcentage diminue de façon continue en fonction de la taille des municipalités.

Graphique 2 Ratio : moyenne des seuils exigés / maximum pour chaque strate



Le tableau 1 indique la proportion des municipalités qui ont vu leur seuil fixé à un taux par habitant de 0 \$. À l'opposé, nous identifions également les municipalités dont le seuil a été limité au maximum de la strate car la moyenne de leurs investissements en génie dépassait la moyenne de leur strate.

Tableau 1 Proportion de seuils plafonnés et de seuil établis à 0 \$

Taille des municipalités	Seuil plafonné à la moyenne	Seuil établi à 0 \$
10 000 et +	32,48 %	0 %
7 500 à 9 999	22,22 %	0%
3 000 à 7 499	20,36 %	1,19%
1 000 à 2 999	14,82 %	9,29 %
0 à 999	20,03 %	32,55 %

Comparaison avec les données financières

Le seuil minimal devait, en principe, être établi à partir des dépenses en travaux de génie des municipalités, une fois les subventions déduites. À partir de notre estimation des travaux subventionnés, selon leur année de réalisation et des informations extraites des rapports financiers des municipalités, il nous est possible d'estimer *a posteriori* quelle a été la moyenne des dépenses en génie en 1991 et 1992.

Le tableau qui suit compare deux scénarios. On retient d'abord les postes budgétaires considérés dans le calcul du seuil : chemins, eau-égouts et autre génie. Rappelons que l'omission du poste budgétaire touchant la purification visait à neutraliser les dépenses subventionnées dans le cadre du PAEQ. À ces dépenses sont donc associés tous les autres programmes d'aide financière. Dans un second temps, nous considérons l'ensemble des dépenses en génie auxquelles nous associons la totalité des programmes d'aide financière, incluant le PAEQ.

Tableau 2 Estimations de la moyenne des dépenses nettes des municipalités par habitant de 1991 et 1992

Moyenne des dépenses en génie de 91 et 92 (sauf purification) - aide gouvernementale (sauf PAEQ)	Moyenne des dépenses en génie - aide gouvernementale
120,37 \$ par habitant	102,42 \$ par habitant

Notre estimation de la moyenne par habitant des investissements pour les travaux de génie autres que les travaux de purification, moins ceux ayant fait l'objet d'une aide financière, se compare à la moyenne provinciale estimée par le MAMM. Par contre, si on considère tous les postes de génie et tous les programmes de subventions, on arrive à une moyenne par habitant inférieure d'environ 25 \$.

Il est peut-être possible d'expliquer cet écart en comparant les montants inscrits au poste budgétaire touchant la purification et les travaux subventionnés dans le cadre du PAEQ. Selon les données fournies par le MAMM, la part subventionnée des travaux réalisés dans le cadre du PAEQ a été, pour 1991 et 1992, de 493 M\$. Les sommes inscrites par les municipalités au poste

budgétaire purification ont été, pour la même période, de 246 M\$. Cette observation nous amène à croire qu'une grande partie des travaux réalisés dans le cadre du PAEQ a été inscrit dans le poste budgétaire eau-égouts.

Le seuil moyen par habitant qui a été exigé aux fins du programme TICQ a été de 79,89 \$. Nous pouvons donc déduire que, pour l'ensemble de la province, le seuil minimal exigé correspond à environ 80 % de la moyenne des dépenses nettes en génie des années 1991 et 1992 qui était de 102 \$.

Annexe B : analyse des fiches synthèses

Méthodologie

Les deux premières questions d'évaluation de l'étude préparatoire portent sur les intentions des projets retenus. Il s'agit de voir dans quelle mesure ils ont rencontré les objectifs du programme et quels sont les moyens d'action qui ont été privilégiés. Pour aborder ces thèmes, nous avons opté pour l'examen des fiches synthèses des projets. Ces fiches sont rédigées par les analystes du MAMM servent à l'appréciation du projet par la partie fédérale. La forme de ces fiches a donc l'avantage d'être relativement standard. Quant au contenu, il reflète les critères d'analyse établis lors de la mise en œuvre du programme. Ces fiches ne comportent pas bien sûr tous les renseignements contenus dans la demande initiale ou dans le dossier qui l'accompagne. Par contre, elles ont l'avantage d'être analysable dans un temps relativement court et en grand nombre.

Le codage à partir des fiches synthèses vise à fournir des données descriptives sur les différents volets. Les données obtenues après codage sont des proportions d'occurrences de tel ou tel élément. Nous avons opté pour un échantillonnage permettant un degré relatif de précision pour chacun des volets, plutôt que pour l'ensemble des projets. Pour ce faire, nous avons constitué quatre échantillons prélevés de façon systématique à partir d'une banque de données fournie par le MAMM. La taille de ces échantillons est la suivante :

Tableau 1 Taille des échantillons

	Volet I N=793	Volet II N=1758	Volet III N=91	Volet IV N=73	Total N=2715
Taille de l'échantillon	215	190	57	51	513

La marge d'erreur statistique maximale est de 6 %, 9 fois sur 10. Étant donné que cette étape n'a pas la même portée que l'analyse d'impact, il s'agit d'un niveau de précision suffisant.

Élaboration de la grille de codage

La validité du codage dépend de la qualité des indicateurs de codage et de la régularité dans la rédaction des fiches synthèses. De nombreux indicateurs ont été tirés directement des guides d'analyse qui ont servi à uniformiser le travail des analystes du MAMM. La validité de ces indicateurs est donc maximale, l'information étant susceptible d'être colligée clairement dans les fiches. Par contre, d'autres indicateurs de codage ont nécessité de notre part une certaine analyse de la situation décrite et une interprétation du contexte. La validité est alors plus relative et l'interprétation doit être faite en conséquence.

Projets retenus et projets non retenus

Un total de 4 150 projets ont été présentés dans le cadre du TICQ. De ce nombre, 2 715 ont été retenus. Ils ont été réalisés ou sont en voie de l'être.

Des 1 435 projets qui n'ont pas été retenus, il faut d'abord retrancher 304 projets qui ont été abandonnés en cours de route par les municipalités ou les organismes participants ; 215 ont été rejetés car ils n'ont pas répondu aux critères d'admissibilité ; 604 ont été refusés sous prétexte que l'enveloppe réservée, l'enveloppe spéciale ou les enveloppes des volets III et IV étaient épuisées. Le reste des projets non retenus (312) correspond à des projets qui ont été fusionnés, à des erreurs d'ouverture de dossier ou à des refus pour motifs divers (date limite dépassée, pas d'autorisation environnementale).

Bénéfices d'usage

Identification du bénéficiaire

- Population bénéficiant directement de l'infrastructure

Cette information a été déduite à partir de la description des projets et de leur contexte. Elle permet d'établir quatre catégories non exclusives. On retrouve les proportions observées dans le tableau suivant.

Tableau 2 Rayonnement des projets

	Volet I		Volet II		Volet IV	
Population Municipale	215	(100,0%)	189	(99,5%)	51	(100,0%)
Régionale	38	(44,7%)	26	(13,7%)	28	(54,9%)
Suprarégionale	69	(81,2%)	45	(23,7%)	6	(11,8%)
Tourisme	16	(18,8%)	20	(10,5%)	18	(35,3%)

Outre les citoyens de la municipalité concernée, qui sont pratiquement toujours touchés par le projet, les autres catégories de citoyens touchés permettent d'apprécier le rayon d'usage de l'infrastructure. Les projets touchant d'une façon ou d'une autre les citoyens des municipalités voisines sont notés à l'item « régional ». Ces infrastructures sont, par exemple, des rues communes à deux municipalités, des usines de filtration ou des casernes de pompier. Les projets qui touchent également des personnes de l'extérieur de la région portent la mention « suprarégional ». Il s'agit le plus souvent de rues ou de routes principales. Finalement, les projets à vocation touristiques sont notés tels quels.

L'importance des travaux sur des voies de circulation majeures dans les volets I, II et III explique la fréquence de la mention « suprarégionale ». En ce qui concerne le volet IV, l'abondance de projets ayant une incidence régionale s'explique en partie du fait que de nombreux projets ont été initiés par des promoteurs autres que ceux des municipalités locales.

- **Spécificité**

Bien que plus difficile à mesurer, cet item permet d'apprécier les retombées des travaux selon que leurs bénéfiques sont concentrés, diffus ou volontaires. Les projets ayant des bénéfiques « concentrés » constituent souvent des travaux d'aqueduc ou d'égouts dans des quartiers résidentiels. À l'opposé, les projets de réfection de rues commerciales ou de grandes voies de circulation sont considérés comme ayant des bénéfiques plus « diffus ». Finalement, tous les projets touchant des infrastructures où les usagers sont libres ou non de les utiliser sont considérés comme ayant des bénéfiques « volontaires ». Il s'agit, par exemple, de pistes cyclables ou d'installation communautaire.

Tableau 3 Spécificité de la répartition bénéfiques

	Volet I		Volet II		Volet IV	
Diffus	141	(65,6%)	140	(48,3%)	38	(74,5%)
Concentré	117	(54,4%)	81	(27,9%)	13	(25,5%)
Volontaire	29	(13,5%)	29	(10,0%)	25	(49,0%)

Identification du besoin

- **Besoin antérieur ou futur**

Le déficit en infrastructure fait référence à l'immédiateté du besoin. Si on examine le tableau qui suit, on constate que, peu importe le volet, l'analyse des projets fait mention d'un état de besoin immédiat. Cela est particulièrement le cas pour les volets I et II. Les quelques projets qui ne répondent pas à un besoin immédiat sont, par exemple, le raccordement de deux rues en vue d'un développement industriel ou l'aménagement d'un dépôt à neige en prévision d'un changement de réglementation environnementale.

Tableau 4 Besoin antérieur ou futur

	Volet I		Volet II		Volet III		Volet IV	
Antérieur	211	(98,1%)	187	(98,4%)	55	(96,5%)	48	(94,1%)
Futur	76	(35,3%)	42	(22,1%)	30	(52,6%)	32	(62,7%)

Un projet peut néanmoins répondre à un besoin immédiat et être adapté en vue de répondre à une demande future. Cela est particulièrement évident pour le volet IV, où l'effet d'entraînement lié à un grand projet urbain nécessite une vision à plus long terme. Si on compare les volets I et II, on voit que l'anticipation du besoin est plus souvent mentionnée dans le volet I où, entre autres, le concept d'aménagement du territoire impliquait parfois l'agrandissement d'infrastructures en place en vue du développement maximal de la zone visée.

- **Justification des travaux ; volets I, II et IV**

La justification des travaux est le critère d'analyse le plus précis du besoin en infrastructure. En effet, elle porte un jugement sur la situation avant programme. Les critères d'analyse et le vocabulaire utilisés par les analystes nous ont permis d'identifier quatre principaux types de justifications, comme nous pouvons le voir dans le tableau qui suit.

Tableau 5 Justification des travaux : volets I, II et IV

	Volet I		Volet II		Volet IV	
Absence	31	(14,4%)	34	(17,9%)	18	(35,3%)
Inadéquat	172	(80,0%)	149	(78,4%)	28	(54,9%)
Normatif	170	(79,1%)	154	(81,1%)	21	(41,2%)
Économies anticipées	79	(36,7%)	95	(50,0%)	8	(15,7%)

Les justifications notées dans l'analyse des projets des volets I et II le sont dans des proportions très semblables. L'identification de l'inadéquation des infrastructures en place est la plus présente, qu'elle soit présentée comme une détérioration ou une désuétude. Les aspects normatifs (conformité, santé et sécurité) viennent dans les mêmes proportions. La justification des travaux sur la base des économies anticipées est surtout présente chez les petites municipalités. Ce qui s'explique par la prédominance des infrastructures routières dans ce volet où les économies anticipées concernent l'entretien.

Les projets du volet IV se distinguent par l'identification de l'absence de l'infrastructure. Cet élément de justification se retrouve inévitablement dans les projets de nouvelles constructions ou, dans quelques cas, d'ajouts à une infrastructure existante.

- Justification des travaux : volet III

Les projets présentés dans le volet III comportent, de la part de leurs promoteurs, une part d'appréciation par rapport à la technologie antérieure. Comme on le voit dans le tableau suivant, on peut regrouper ces arguments en cinq catégories.

Tableau 6 Justification des travaux : volet III

Justification	
Technique ne répond pas aux besoins	25 (43,9%)
Technique lente	7 (12,3%)
Technique coûteuse	21 (36,8%)
Technique destructrice	23 (40,4%)
Projet contrôle	3 (5,3%)

Les jugements les plus fréquents sur les technologies antérieures sont la capacité de répondre au besoin, le coût et la lourdeur (le caractère destructif, envahissant ou dérangeant d'une méthode : comme par exemple, les excavations ou l'obligation de couper l'eau pour effectuer un travail).

Quelques projets ont fait office de projets témoins. En effet, certaines technologies ont fait l'objet de projets expérimentaux et de comparaison.

- **Autres considérations**

Les fiches synthèses font parfois mention des pressions ou des opinions qui ont été prises en compte dans la présentation et l'analyse du projet. Cet indicateur est toutefois à interpréter avec prudence, dans la mesure où plusieurs municipalités ont pu préférer ne pas mentionner cet aspect moins technique dans la présentation des projets.

Tableau 7 Autres considérations

	Volet I		Volet II		Volet IV	
Gouvernement	17	(7,9%)	10	(5,3%)	3	(5,9%)
Experts	30	(14,0%)	10	(5,3%)	8	(15,7%)
Citoyens	45	(20,9%)	46	(24,2%)	4	(7,8%)

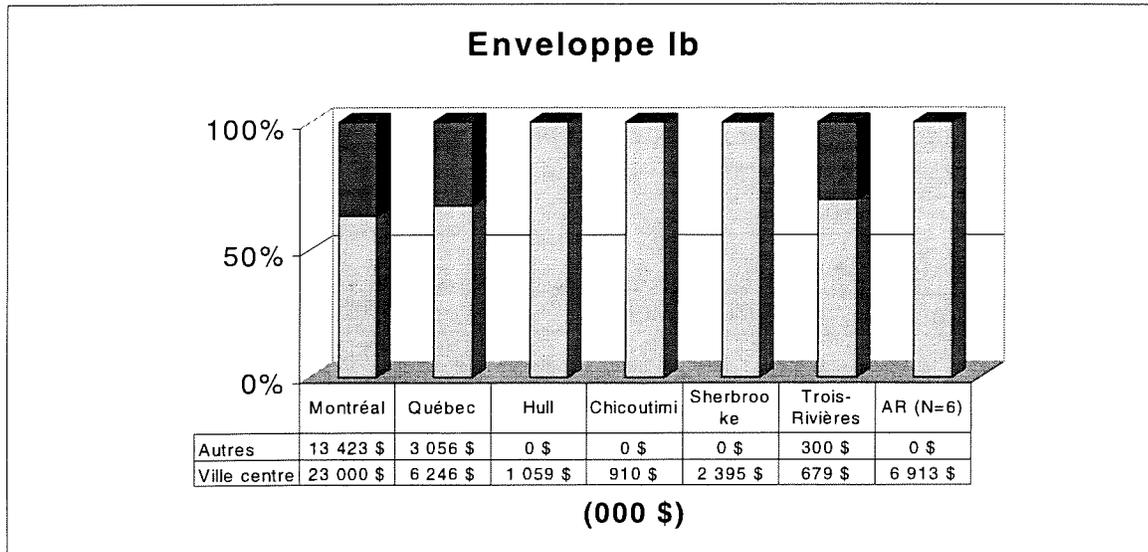
Nous avons classé les mentions de pressions ou opinions selon la source de ces pressions ou opinions : les citoyens, les experts et le gouvernement. C'est dans les projets du volet II que les analystes du MAMM mentionnent le plus souvent ces éléments dont, plus spécifiquement la pression exercée par les citoyens. Cette pression prend la forme de réclamations à la suite de dommages, de plaintes formelles ou de demandes et pétitions.

Les autres types de mentions sont moins nombreuses, qu'il s'agisse d'avis d'experts ou de pressions gouvernementales sur des aspects plus normatifs.

- **Bénéficiaires de l'enveloppe Ib**

Le sous-volet Ib vise la revitalisation des centres-villes. Le tableau qui suit montre la répartition de ces sommes entre les villes centres et les villes environnantes.

Graphique 1 Répartition de l'enveloppe Ib



On constate que les régions de Montréal, de Québec et de Trois-Rivières ont vu ces sommes réparties entre la ville centre et les villes en périphérie. Ce phénomène est absent dans les régions de Hull, de Chicoutimi et de Sherbrooke où la totalité des projets de ce sous-volet ont été réalisés dans la ville centre.

Bénéfices financiers

- Effets d'entraînement : volets I, II et IV

Les effets d'entraînement sont liés au caractère structurant des projets ou à leur impact sur d'autres secteurs de l'économie. *L'amélioration du cadre de vie et l'amélioration des services de base* sont des effets d'entraînement commun à la globalité des projets. Le tableau suivant montre les autres effets structurants que nous avons pu identifier à partir des fiches synthèses.

On peut noter, pour le volet I, l'importance de l'aménagement du territoire parmi les possibles effets d'entraînement. Dans le volet II, le regroupement de municipalités et la mise en commun de services ont été mentionnés dans quelques cas. Toutefois, étant donné le faible nombre de municipalités de notre échantillon ayant bénéficié du volet IIb, il n'est pas possible de conclure à cet effet. Par contre, les mises en commun de service semblent avoir été un facteur plus fréquent que les fusions de municipalités.

Pour le volet IV, les effets d'entraînement sont davantage mentionnés. Ce volet se distingue entre autre par la plus grande fréquence des effets sur l'économie et sur la création d'emplois permanents liés à l'infrastructure.

Tableau 8 Effets d'entraînement : volets I, II et IV

	Volet I		Volet II		Volet IV	
Emplois	11	(5,1%)	4	(2,1%)	13	(25,5%)
Économies	38	(17,7%)	13	(6,8%)	21	(41,2%)
Aménagement	58	(27,0%)	12	(6,3%)	15	(29,4%)
Normes	70	(32,6%)	48	(25,3%)	7	(13,7%)
Élimination problèmes santé	64	(29,8%)	35	(18,4%)	9	(17,6%)
Amélioration qualité environnement	32	(14,9%)	16	(8,4%)	8	(15,7%)
Amélioration sécurité publique	70	(32,6%)	31	(16,3%)	9	(17,6%)
Amélioration sécurité routière	102	(47,4%)	102	(53,7%)	9	(17,6%)
Compétitivité	14	(6,5%)	4	(2,1%)	13	(25,5%)
Regroupement municipalités	1	(0,5%)	3	(1,6%)	1	(2,0%)
Mise en commun de services	9	(4,2%)	9	(4,7%)	5	(9,8%)

- Effets d'entraînement : volet III

Les effets d'entraînement associés au volet III sont d'un autre ordre. Le tableau suivant montre les occurrences observées. L'abondance de mentions d'effets d'entraînement n'est pas surprenante. En effet, les retombées des innovations technologiques et de leur expérimentation sont souvent à long terme. Elles sont également davantage susceptibles d'avoir des effets au-delà du cadre de la municipalité concernée.

Tableau 9 Effets d'entraînement : volet III

Effets d'entraînement identifiés pour le volet III		
Partenariat	55	(96,5%)
Expérimentation nouvelle technologie	53	(93,0%)
Suivi	52	(91,2%)
Amélioration savoir faire	47	(82,5%)
Rapport	40	(70,2%)
Transfert	39	(68,4%)
Données	35	(61,4%)
Technique écologique	27	(47,4%)
Diffusion	23	(40,4%)
Outils de gestion	20	(35,1%)
Technique écologique	13	(22,8%)
Technique minimise inconvénients	11	(19,3%)
Données générales	11	(19,3%)
Technique rapide	9	(15,8%)

- Impacts financiers directs

Les bénéfices financiers plus directs ne figurent pas tels quels dans la grille d'analyse utilisée par le MAMM. Le contenu des fiches synthèses permet tout de même d'identifier ou de déduire la présence d'un bénéfice financier direct. Ces bénéfices financiers signifient que le coût réel de l'infrastructure est inférieur au dollar investi.

Notons finalement que deux bénéfices financiers sont propres au volet III : la diminution des coûts d'auscultation des infrastructures souterraines et la conception de meilleurs systèmes de gestion.

Tableau 10 Impacts financiers directs

	Volet I	Volet II	Volet III	Volet IV
Prolongation durée de vie infrastructure	23 (10,7%)	20 (10,5%)	15 (26,3%)	2 (3,9%)
Élimination dégradation prématurée	12 (5,6%)	13 (6,8%)	0	4 (7,8%)
Diminution coût entretien	80 (37,2%)	86 (45,3%)	37 (64,9%)	6 (11,8%)
Augmentation recettes fiscales	34 (15,8%)	10 (5,3%)	0	14 (27,5%)
Hausse cote assurance	24 (11,2%)	17 (8,9%)	0	2 (3,9%)
Facturation usagers	3 (1,4%)	2 (1,1%)	2 (3,5%)	6 (11,8%)
Diminution coûts auscultation			16 (28,1%)	
Meilleur système de gestion			19 (33,3%)	

Moyens d'action sur les infrastructures

- Moyens : volets I, II et IV

L'identification des moyens utilisés pour améliorer les infrastructures est un point important du programme. C'est un autre indicateur de la volonté d'améliorer les infrastructures déjà en place.

Tableau 11 Moyens d'action : volets I, II et IV

	Volet I	Volet II	Volet IV
Nouvelle construction	27 (12,6%)	30 (15,8%)	20 (39,2%)
Ajouts	47 (21,9%)	41 (21,6%)	8 (15,7%)
Remplacement	19 (8,8%)	21 (11,1%)	4 (7,8%)
Réfection	100 (46,5%)	92 (48,4%)	12 (23,5%)
Réaménagement-réfection	21 (9,8%)	10 (5,3%)	6 (11,8%)
Réaménagement-revitalisation	6 (2,8%)	5 (2,6%)	1 (2,0%)
Modification de procédé	0	0	0
Entretien	1 (0,5%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)

Les nouvelles constructions sont occasionnelles dans les volets à enveloppes réservées. Elles le sont davantage dans le volet IV. Il faut toutefois noter que les agrandissements d'infrastructures en place représentent le cinquième des projets des volets I et II.

- Moyens : volet III

Les moyens utilisés dans le volet III n'a pas l'aspect normatif des autres volets. Notons seulement que la réfection est le domaine privilégié pour l'expérimentation ou la diffusion de nouvelles technologies devant l'essai de moyens diagnostics.

Tableau 12 Moyens : volet III

Moyens utilisés pour les infrastructures du volet III		
Réfection	38	(66,7%)
Diagnostic	18	(31,6%)

- Types d'infrastructures

L'identification des principales infrastructures visées par les projets s'est avérée un exercice délicat. En effet, plusieurs types d'infrastructures peuvent être touchés par un projet. Cela est surtout observable dans la réfection complète d'une rue qui peut concerner à la fois la chaussée et une partie du réseau d'aqueduc et d'égouts.

Tableau 13 Principales infrastructures visées par les projets

	Volet I	Volet II	Volet III	Volet IV
Autres				
mobilier urbain	0	0	0	
marché public	0	0	0	2 (3,92%)
rampe de mise à l'eau	0	0	0	2 (3,92%)
Autres génies				
enfouissement fils	0	0	0	0
autre enfouissement	0	0	0	0
stationnement	2 (0,93%)	1 (0,5%)	1 (1,8%)	0
déplacement services	0	0	0	0
dépôt neige	1 (0,47%)	0	1 (1,8%)	0
fossés	0	4 (2,1%)	0	0
ruisseaux	1 (0,47%)	1 (0,5%)	0	0
arbres	0	0	0	0
terrassement	0	0	0	0
terrains, talus	0	0	0	0
réservoirs	0	0	0	0
Bâtiments				
administratif	10 (4,65%)	33 (17,4%)	0	0
récréatif	8 (3,72%)	11 (5,8%)	0	9 (17,65%)
communautaire	3 (1,40%)	0	0	12 (23,53%)
églises	0	0	0	0
gares	0	0	0	0
Chemins				
routes	0	7 (3,7%)	1 (1,8%)	1 (1,96%)
chemins	45 (20,93%)	69 (36,3%)	31 (54,4%)	10 (19,61%)
trottoirs	2 (0,93%)	4 (2,1%)	0	0
éclairage	2 (0,93%)	0	0	0
Eaux				
purification, traitement eau	4 (1,86%)	4 (2,1%)	2 (3,5%)	2 (3,92%)
captage, aqueduc	23 (10,70%)	15 (7,9%)	11 (19,3%)	4 (7,84%)
évacuation, épuration	19 (8,84%)	12 (6,3%)	5 (8,8%)	2 (3,92%)
Électricité				
réseaux électricité	0	0	0	0
Génie ouvrage				
pont	2 (0,93%)	1 (0,5%)	1 (1,8%)	1 (1,96%)
murs	1 (0,47%)	0	1 (1,8%)	0
Génie récréatif				
pistes cyclables	2 (0,93%)	0	0	0
réseaux piétonniers	2 (0,93%)	0	2 (3,5%)	0
parcs	8 (3,72%)	2 (1,1%)	0	0
Mixte				
routes, aqueducs, égouts	58 (26,98%)	15 (7,9%)	1 (1,8%)	4 (7,84%)
aqueducs, égouts	14 (6,51%)	6 (3,2%)	0	2 (3,92%)
centre-villes	4 (1,86%)	0	0	0
Multiplés	4 (1,86%)	5 (2,6%)	0	0
TOTAL	215 (100,00%)	190 (100,0%)	57 (100,0%)	51 (100,0%)

En regroupant ces infrastructures dans des catégories plus vastes, nous constatons que les infrastructures routières et d'eau (aqueduc, égouts, purification, filtration) sont les plus souvent concernées par les projets des volets I, II et III. Il faut toutefois mentionner l'abondance de travaux sur des bâtiments dans les petites municipalités. Les bâtiments sont aussi très présents dans les projets à incidences urbaines.

Tableau 14 Catégories d'infrastructures

	Volet I		Volet II		Volet III		Volet IV	
chemins	107	(49,8%)	95	(50,0%)	33	(57,9%)	15	(29,4%)
eaux	118	(54,9%)	52	(27,4%)	19	(33,3%)	14	(27,5%)
ouvrages d'art	3	(1,4%)	1	(0,5%)	2	(3,5%)	1	(2,0%)
récréatif	12	(5,6%)	2	(1,1%)	2	(3,5%)	0	
autres génie	4	(1,9%)	6	(3,2%)	2	(3,5%)	2	(3,9%)
bâtiments	21	(9,8%)	44	(23,2%)	0		21	(41,2%)
multiple	4	(1,9%)	0	(2,6%)	0			
<i>génie: projets mixtes</i> ¹	76	(35,3%)	21	(11,1%)	1	(1,8%)	6	(11,8%)

- Partenariat : volet III

Le volet d'expérimentation de nouvelles technologies prévoit la collaboration des municipalités avec des partenaires du secteur privé et/ou universitaire. Le tableau suivant montre les principaux partenaires impliqués dans ces projets.

Tableau 15 Partenariat : volet III

Partenariat dans le cadre du volet III		
Entreprise	46	(80,6%)
Université	21	(36,8%)
Gouvernement	18	(31,6%)
CERIU	17	(29,8%)
Institut de recherche	15	(26,3%)
Société d'État	1	(1,8%)

¹ Les projets mixtes comportent à la fois des infrastructures aqueduc-égouts et des chaussées, nous les avons répartis dans les autres catégories du tableau.

Annexe C : impact du programme sur les investissements

Sources des données

Données sur les dépenses en immobilisations

Les données sur les dépenses des municipalités locales pour des travaux en immobilisations ont été tirées de la banque informatisée du MAMM établie à partir des rapports financiers produits par ces municipalités. Ces dépenses sont comptabilisées par année civile. Elles sont globalement représentatives des travaux réalisés à chacune de ces années.

Certaines modifications dans la comptabilité municipale doivent être prises en compte. Ainsi, pour isoler les dépenses pour des bâtiments, il faut également inclure celles pour des terrains, puisque ces postes budgétaires ont déjà été comptabilisés ensemble. De plus, le fait qu'on demande aux municipalités, depuis 1997, d'isoler les dépenses non capitalisées nous incite à la prudence quand vient le temps de comparer les dépenses en travaux de génie de 1997 à celles des années antérieures. Les dépenses non capitalisées ayant totalisé 117 M\$ en 1997, les dépenses en génie de cette année-là pourraient en effet être sous-estimées.

Les montants globaux pour les dépenses pour des travaux d'immobilisations ont dû être ajustés pour les années 1990 à 1995. En effet, il s'agit d'années où la ville de Montréal a procédé à des avances ou à des prêts à long terme à certaines de ses sociétés. Nous avons donc ajusté à la baisse le montant total des dépenses en immobilisations de l'ensemble des municipalités.

La période considérée couvre les années 1989 à 1997 inclusivement. Le choix de cette période s'explique par la disponibilité des données informatisées. De plus, les analyses ne visent pas à isoler des tendances à très longs termes mais plutôt à vérifier l'impact du programme face à la décroissance observée au début des années 1990.

Finalement, les valeurs monétaires ont été converties en dollars constants. Les données ont été ajustées selon l'indice des prix à la consommation. Les données présentées sont annualisées en dollars de 1992.

Répartition des municipalités selon leur taille

Les données financières sont divisées selon la répartition des municipalités entre les volets I et II. Les villes de Montréal, Laval et Québec ont toutefois été traitées séparément. De plus, les fusions municipales ont été prises en compte afin d'assurer une uniformité territoriale dans le temps. Ainsi, les municipalités de petites tailles qui ont été fusionnées ou annexées pour être éventuellement inscrites au volet I, ont été considérées comme faisant partie de ce volet

Données sur les subventions gouvernementales

Les données provenant des rapports financiers des municipalités ne permettent pas d'isoler la part des travaux réalisés qui a fait d'aide financière gouvernementale. Pour estimer le montant annuel des engagements gouvernementaux, nous avons suivi les étapes suivantes :

- 1.) Inventaire des programmes d'aide financière pour des travaux d'infrastructures susceptibles d'être inscrits dans les rapports financiers des municipalités comme des dépenses en immobilisations ;
- 2.) association de l'aide financière à l'année de réalisation des travaux ;
- 3.) Dans le cas des programmes conjoints, identification de la part fédérale, toujours selon l'année de réalisation des travaux.

La difficulté de cet exercice varie considérablement selon les programmes. Heureusement, les données sur les deux plus importants programmes, en ce qui concerne les sommes allouées, permettent d'associer l'aide financière à l'année de réalisation des travaux. Il s'agit du Programme d'assainissement des eaux du Québec et le Programme travaux d'infrastructures Canada-Québec. Les données compilées concernant ces programmes sont donc les plus précises. Les données sur les programmes « Activité Infrastructures Québec », PADEM et AIDA permettent également d'associer la part gouvernementale dans les montants d'immobilisations, selon leur année de réalisation.

Les montants compilés pour le Programme d'amélioration du réseau local du ministère des Transports peuvent toutefois renfermer des sommes allouées pour des travaux d'entretien, surestimant légèrement l'aide gouvernementale. En ce qui a trait aux programmes du ministère de la Culture et des Communications, nous n'avons considéré que le programme où il nous était possible d'associer clairement l'aide financière aux municipalités locales, soit le Programme d'aide financière aux équipements culturels (volets bibliothèques et équipement multidisciplinaire). L'aide financière accordée par ce ministère est donc susceptible d'être sous-estimée.

Finalement, pour les programmes TICQ 1, Activité Infrastructures Québec et TICQ 2, nous n'avons considéré que les sommes accordées à des municipalités locales.

Nous estimons donc qu'au moins 95% des sommes compilées sont clairement associables à l'année de réalisation des travaux concernés. Les principales sommes manquantes concernent les programmes du ministère de la Culture et des Communications et les subventions discrétionnaires. Nous croyons toutefois que cette omission est marginale. Cela nous permet donc de comparer, sans crainte, notre estimation de l'aide financière aux données financières des municipalités.

Méthode statistique : la série chronologique

La série chronologique est une approche statistique servant à calculer les variations d'un indicateur dans le temps. Le modèle utilisé ici est adapté à l'évaluation de programme. Il permet d'apporter des éléments de réponses aux trois questions suivantes :

1. Quelle était la tendance avant la mise en œuvre du programme ? On cherche donc à mesurer la *pente avant programme* (pentel). Cette pente peut être ascendante, descendante ou nulle.

2. Y a-t-il un changement de tendance à la suite de la mise en œuvre du programme ? On veut maintenant voir si la *pen­te après programme* (correction) a une orientation différente de celle avant programme.
3. Y a-t-il un changement immédiat à la suite de la mise en œuvre du programme ? Autrement dit, observe-t-on un *saut* entre la pente avant programme et celle après programme.

Les données sont traitées à l'aide du logiciel SPSS 8.0. Le modèle de la série chronologique utilisé a été analysé grâce à la régression linéaire multiple. Le seuil de signification retenu est de 5 %. Face aux résultats attendus du programme, les tests sont unilatéraux. Par contre, l'exigence d'un test bilatéral est retenue pour toutes les autres tendances observées.

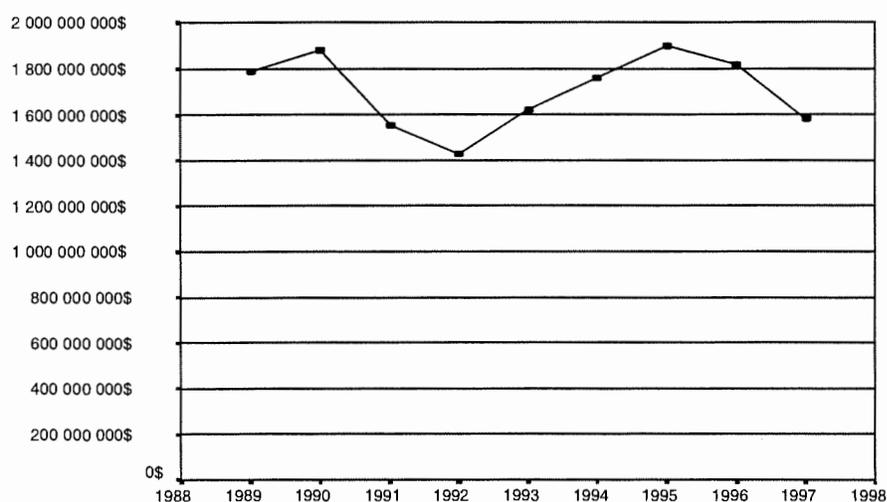
Ce devis permet de vérifier toute modification dans les tendances à partir du moment de la mise en œuvre du programme. Il ne permet toutefois pas d'associer de façon certaine ces modifications à la contribution du programme. Il faut donc interpréter ces résultats à la lumière des informations dont nous disposons sur les tendances dans les investissements municipaux et les subventions gouvernementales. Il faut aussi tenir compte du rythme de réalisation des travaux financés dans le cadre du TICQ qui a varié selon les années et la taille des municipalités. Finalement, nous avons retenu comme variable de comparaison les dépenses privées dans la construction résidentielle et commerciale.

Ensemble des municipalités locales

Ensemble des dépenses en immobilisations

Le graphique suivant trace l'évolution des dépenses inscrites au fonds des dépenses en immobilisations de l'ensemble des municipalités locales.

Graphique 1 Dépenses en immobilisations (ensemble des municipalités)



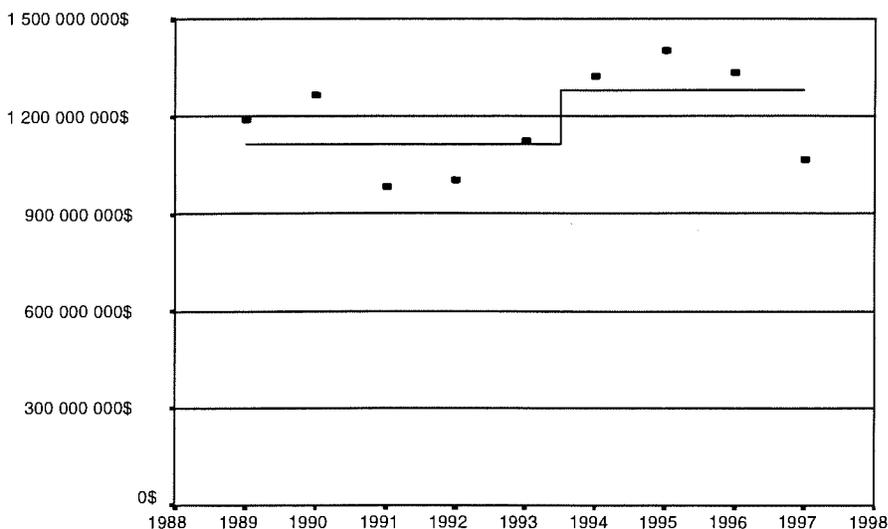
Modèle final	dl = 3 et 5; F = 1,713 ; Sig = ,279 ; R ² = ,507
Paramètre(s) retenu(s) : aucun	
Paramètre(s) rejeté(s) : pente 1, correction, saut	Sig = ,146, Sig = ,827, Sig = ,083

L'analyse statistique sur les données traduites en dollars constants ne permet pas d'observer un changement clair de tendance. Puisque toutes les municipalités et tous les types de travaux d'immobilisations sont inclus dans ces dépenses. Une présentation ventilée, comme on peut le voir dans les pages qui suivent, permet toutefois de préciser l'analyse.

Ensemble des dépenses en génie

Si on considère les dépenses au fonds d'immobilisations pour des travaux de génie effectués par l'ensemble des municipalités locales, on observe la tendance illustrée dans le graphique suivant.

Graphique 2 Ensemble des dépenses en génie (ensemble des municipalités)



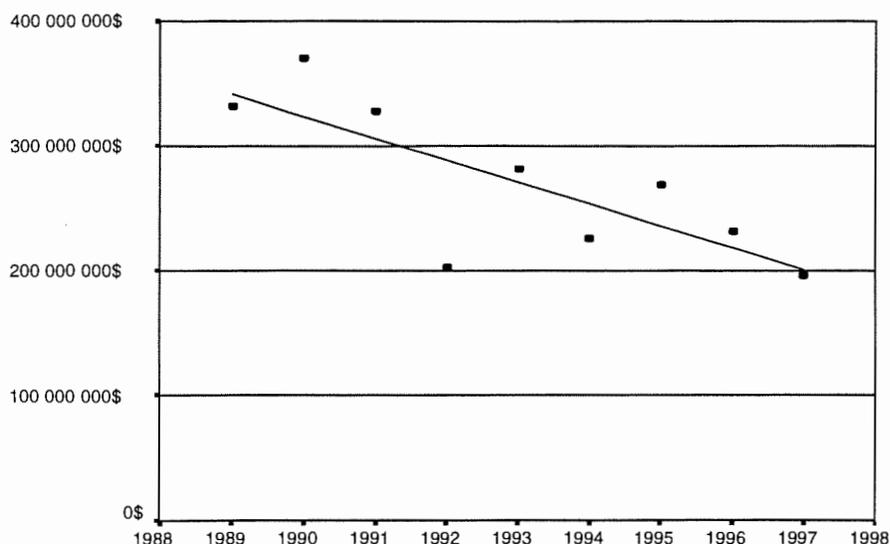
Modèle final	dl = 1 et 7; F = 3,600 ; Sig = ,100 ; R ² = ,340
Paramètre(s) retenu(s) : saut	B = 1,68E+08 ; Sig = ,100
Paramètre(s) rejeté(s) : pente 1 ; correction	Sig = ,361 ; Sig = ,523

Si on tient compte du fait que les données de 1997 peuvent être sous-estimées (d'au plus 100 M\$), étant donné qu'elles n'incluent pas les dépenses non capitalisées, on peut observer que les dépenses après programme semblent supérieures à celles avant programme. Aucune tendance claire n'est observable entre 1989 et 1993. La tendance suivant la mise en œuvre du programme semble stable, mis à part l'année 1997. Il faudra attendre quelques années pour vérifier si la période après programme a été stable, à la hausse ou à la baisse.

Ensemble des dépenses pour bâtiments et terrains

Pour les dépenses en immobilisations pour bâtiments et terrains, nous observons une baisse continue des investissements entre 1989 et 1997.

Graphique 3 Dépenses pour bâtiments et terrains (ensemble des municipalités)



Modèle final	dl = 1 et 7; F = 10,598 ; Sig = ,059 ; R ² = ,014
Paramètre(s) retenu(s) :	
pente 1	B = -17 516 621 ; Sig = ,014
Paramètre(s) rejeté(s) : correction ; saut	Sig = ,615 ; Sig = ,767

C'est le type de dépenses pour lequel, à l'échelle de l'ensemble des municipalités locales, le programme semble avoir eu le moins d'effet. Il faut toutefois rappeler qu'un grand nombre de projets de construction ou de rénovation d'édifices publics, ayant fait l'objet d'une aide financière dans le cadre du TICQ, ont eu d'autres promoteurs que des municipalités locales. Il faut aussi garder en mémoire que l'exigence relative à l'atteinte du seuil minimal d'investissement n'inclut pas les dépenses pour les bâtiments.

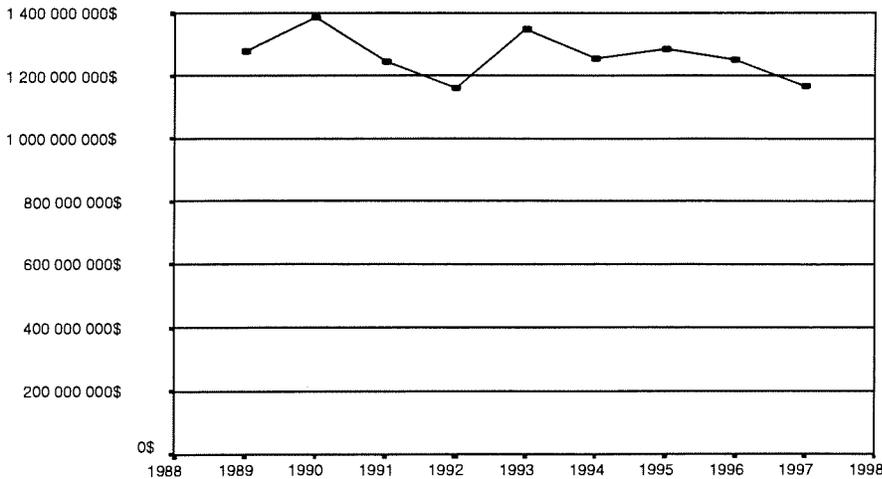
Part non subventionnée des travaux réalisés

Le graphique 4 montre la part non subventionnée des travaux en immobilisations pour la période s'échelonnant de 1989 à 1997.

Aucune tendance significative ne ressort de l'analyse statistique. Cela vient entre autres du fait que les dépenses nettes ont été en 1993 supérieures aux années couvertes par le programme. On constate toutefois que, tel que voulu par le programme, les dépenses nettes de 1994 à 1997 sont légèrement supérieures à la moyenne de 1991 et 1992. Toutefois, l'absence d'une tendance claire ne permet pas de conclure à une hausse significative des dépenses nettes des municipalités. Au contraire, la donnée de 1997 est, en dollars constants, la plus basse depuis 1992.

Par contre, comme nous le verrons plus loin lors de l'examen de l'évolution de l'aide gouvernementale, la proportion des travaux qui n'ont pas fait l'objet d'une aide gouvernementale a changé dans le temps.

Graphique 4 Dépenses nettes des municipalités



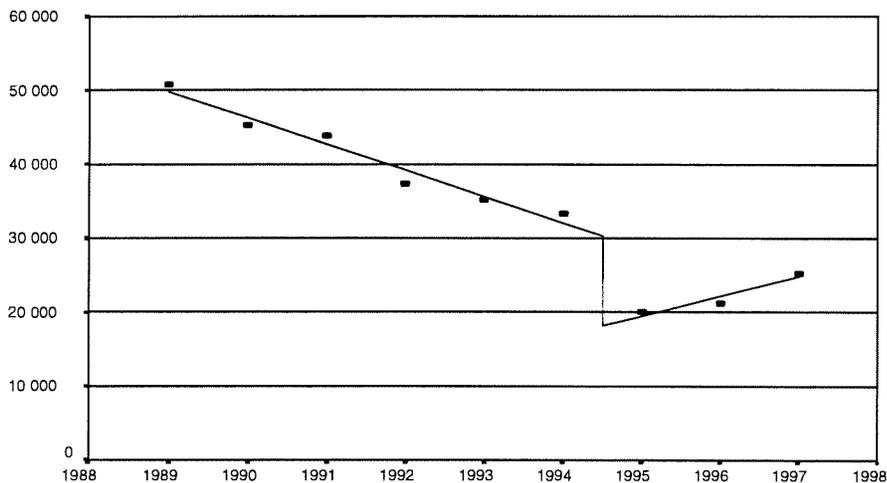
Modèle final	dl = 3 et 5; F = ,474 ; Sig = ,714 ; R ² = ,221
Paramètre(s) retenu(s) : aucun	
Paramètre(s) rejeté(s) :	
Pente 1, correction, saut	Sig = ,761, Sig = ,650, Sig = ,758

Variables de contrôle

En guise de variable de comparaison, l'étude préparatoire (ENAP ; 1999) a prévu le recours aux permis de construction et de rénovation. Toutefois, les données publiées par Statistique Canada fusionnent des renseignements. Nous avons donc choisi de retenir le nombre d'unités de logements touchés par les permis de construction résidentielle. Nous examinons également la valeur des permis de construction dans le secteur commercial.

Le graphique suivant montre l'évolution du nombre d'unités de logements construites pour l'ensemble du Québec.

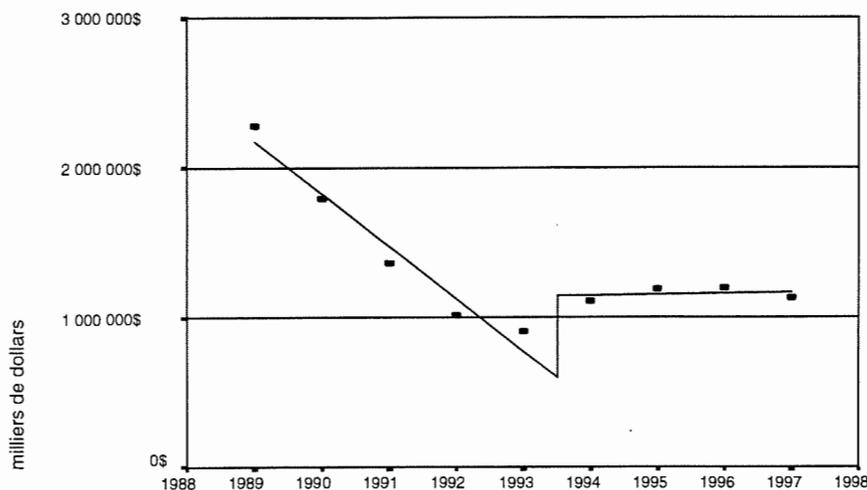
Graphique 5 Nombre d'unités de logement (ensemble du Québec)



Étant donné que notre intérêt n'est pas de connaître l'impact du programme sur cette variable, nous mesurerons le saut à l'endroit où il semble y avoir un changement dans la conjoncture. On constate un revirement de tendance à partir de 1995, l'analyse statistique indiquant trois paramètres significatifs. D'abord, la pente avant 1995 indique une baisse constante entre 1989 et 1994. Cette baisse est suivie d'une chute de près de 50 % du nombre d'unités de logements, si on compare 1995 à 1994. Finalement, à partir de 1995, on assiste à une remontée.

Le second indicateur de comparaison est la valeur des permis de construction dans le secteur commercial. Le graphique suivant indique la tendance observable de 1989 à 1997.

Graphique 6 Valeur des permis de construction du secteur commercial



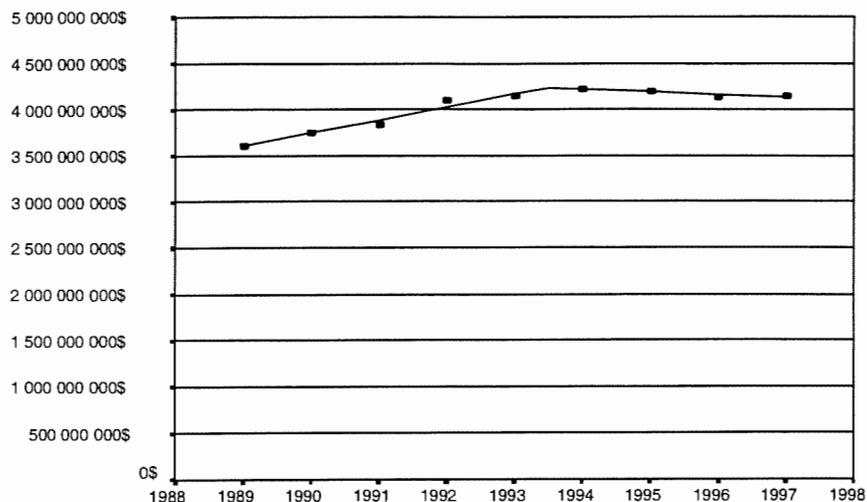
Modèle final	dl = 3 et 5; F = 40,278 ; Sig = ,001 ; R ² = ,960
Paramètre(s) retenu(s) :	
pente 1	B = -350 650,2 ; Sig = ,000
correction	B = 356 662,89 ; Sig = ,002
saut	B = 550 415,80 ; Sig = ,014
Paramètre(s) rejeté(s) : aucun	

Les trois paramètres visés par la série chronologique ont des valeurs significatives, si on prend 1994 comme année de référence pour le changement de tendance. On constate d'abord une tendance à la baisse de 1989 à 1993. L'année 1994 marque une hausse subite des dépenses en construction commerciale. Finalement, la tendance après 1994 est une stabilisation des investissements.

Il est également possible d'observer l'évolution des dépenses municipales inscrites au fonds en administration. Comme le montre le graphique 7.

Après une hausse constante, les dépenses inscrites au fonds en administration, elles ont clairement plafonné au milieu des années 90.

Graphique 7 Dépenses au fonds d'administration (ensemble des municipalités)



Modèle final	dl = 2 et 6; F = 64,682 ; Sig = ,000 ; R ² = ,956
Paramètre(s) retenu(s) :	
pente 1	B = 2,37E+08 ; Sig = ,000
correction	B = -2,66E+08 ; Sig = ,002
Paramètre(s) rejeté(s) : saut	Sig = ,691

Municipalités de moins de 5 000 habitants

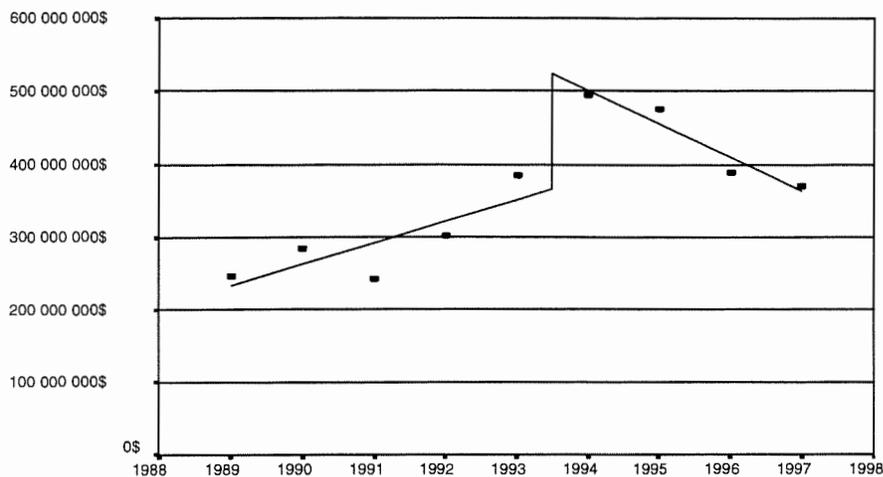
Ensemble des dépenses en immobilisations

L'analyse statistique de l'évolution des dépenses en immobilisations des municipalités inscrites au volet II du programme fait ressortir trois tendances claires : tendance ascendante avant programme, saut à la hausse, tendance à la baisse après programme.

À la suite de l'analyse des paramètres, on constate que les dépenses ont eu une tendance à la hausse dans les années précédant le programme. Cette tendance va à contre-courant par des plus grandes municipalités. Cette hausse est attribuable à l'importance du développement des équipements en assainissement des eaux durant cette période dans les petites municipalités. Rappelons-nous que ces dépenses étaient fortement subventionnées.

L'arrivée du programme a toutefois coïncidé avec une hausse subite et importante des dépenses en immobilisations. Globalement, les dépenses de 1994 et 1995 dépassent largement celles, de 1991 et 1992, pour ensuite diminuer considérablement. Il semble que les municipalités de petite taille aient eu tendance à se prévaloir du programme dès son entrée en vigueur, la taille des projets étant moindre.

Graphique 8 Dépenses en immobilisations (municipalités de moins de 5 000 habitants)

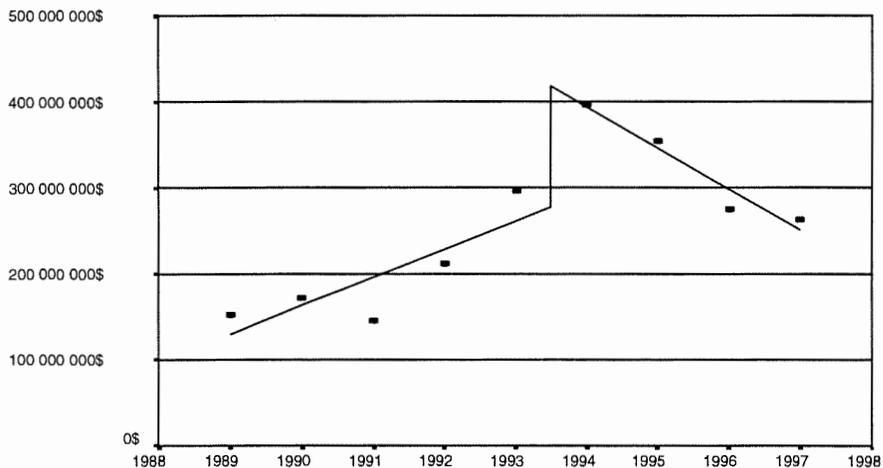


Modèle final	dl = 3 et 5; F = 18,536 ; Sig = ,004 ; R ² = ,918
Paramètre(s) retenu(s) :	
pente 1	B = 29 526 959 ; Sig = ,039
correction	B = -75 324 479 ; Sig = ,009
saut	B = 1,58E+08 ; Sig = ,019
Paramètre(s) rejeté(s) : aucun	

Ensemble des dépenses en génie

Pour ce qui est des dépenses en génie, qui constituent la plus grande part des dépenses en immobilisations, elles ont connu la même tendance que celle observée dans le graphique précédent. Le tableau des paramètres signale en effet les mêmes tendances significatives.

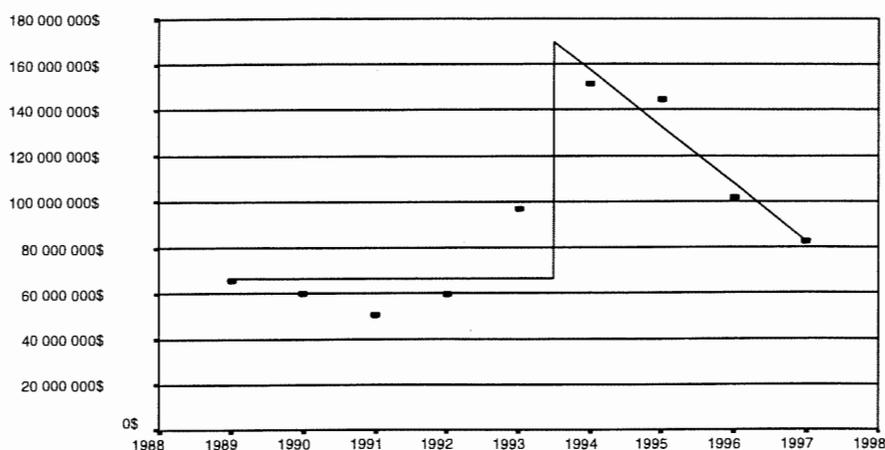
Graphique 9 Dépenses en travaux de génie (municipalités de moins de 5 000 habitants)



Modèle final	dl = 3 et 5; F = 18,067 ; Sig = ,004 ; R ² = ,916
Paramètre(s) retenu(s) :	
pente 1	B = 32 802 650 ; Sig = ,025
correction	B = -80 506 397 ; Sig = ,006
saut	B = 1,40E+08 ; Sig = ,026
Paramètre(s) rejeté(s) : aucun	

Puisque les dépenses en assainissement expliquent une partie des données, il est intéressant d'isoler le poste budgétaire lié aux chemins et rues. On sait que la « réforme Ryan » a augmenté la responsabilité municipale en ce qui a trait aux routes. Les transferts à l'ensemble des municipalités dans le cadre du programme d'Amélioration du réseau local ont d'ailleurs enregistré une hausse importante (environ 40 M \$) à partir de 1994.

Graphique 10 Dépenses sur les chemins (municipalités de moins de 5 000 habitants)



Modèle final	dl = 2 et 6; F = 19,022 ; Sig = ,003 ; R ² = ,864
Paramètre(s) retenu(s) :	
correction	B = -24 859 292 ; Sig = ,012
saut	B = 1,03E+08 ; Sig = ,001
Paramètre(s) rejeté(s) : pente 1	Sig = ,243

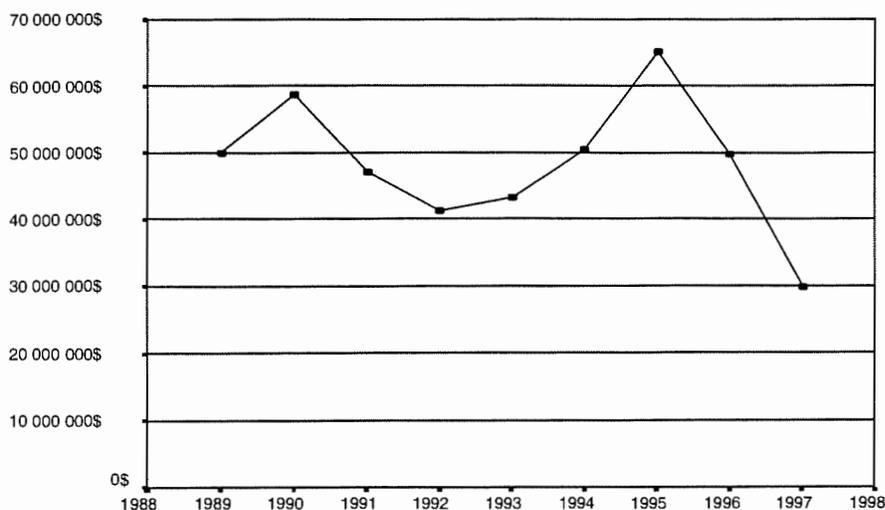
Toutefois, sur l'ensemble des dépenses en génie, le saut avant-après programme est estimé à environ 100 M\$. On peut donc penser que la contribution du TICQ y est responsable pour la plus grande partie comme en témoigne le nombre important de projets visant des travaux pour les rues et les routes dans le volet II du programme.

Ensemble des dépenses pour bâtiments et terrains

La tendance dans les dépenses en immobilisations pour les bâtiments et les terrains diffère cependant de celle en génie, comme on peut le voir dans le graphique 11.

Aucun paramètre ne s'est avéré significatif, indiquant l'absence d'une tendance claire. Il faut toutefois noter l'importance des dépenses en bâtiments en 1995, ce qui semble correspondre à l'année de réalisation de la plupart des projets relatifs aux immeubles réalisés dans le cadre du TICQ. Il faut aussi prendre en compte la chute importante de ces dépenses en 1997, ce qui laisse présager que beaucoup de chantiers auraient pu être devancés.

Graphique 11 Dépenses en bâtiments et terrains (municipalités de moins de 5 000 habitants)



Modèle final	dl = 3 et 5; F = 1,564 ; Sig = ,308 ; R ² = ,484
Paramètre(s) retenu(s) : aucun	
Paramètre(s) rejeté(s) : Pentel, correction, saut	Sig = ,337, Sig = ,396, Sig = ,026

Municipalités de plus de 5 000 habitants (à l'exception de Montréal, Laval et Québec)

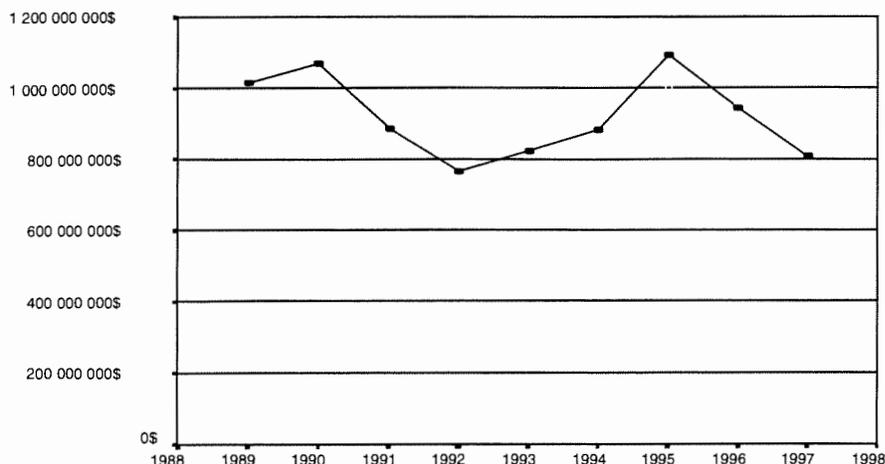
Ensemble des dépenses en immobilisations

L'évolution des dépenses en immobilisations des municipalités de plus de 5 000 habitants est trop erratique pour que la méthode de la série chronologique permette d'identifier des tendances claires. Il y a donc lieu d'être prudents, et de ventiler ces données selon le type de travaux.

Ensemble des dépenses en génie

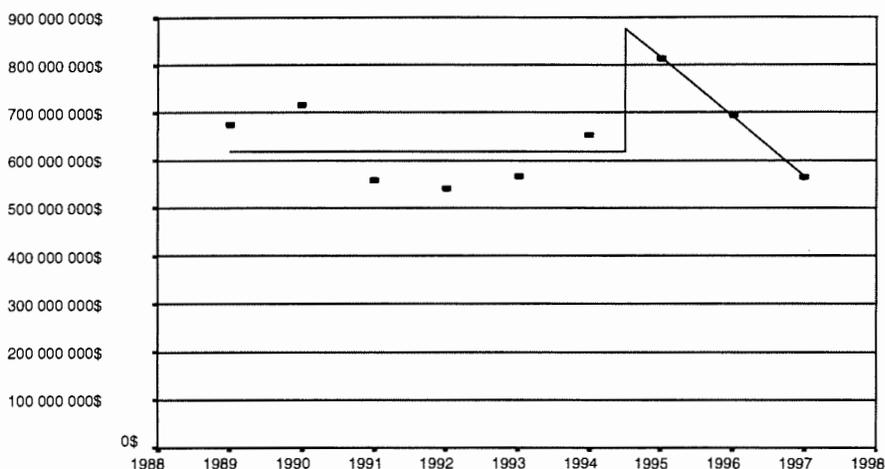
En isolant les dépenses en travaux de génie, il est possible d'observer une hausse significative entre 1994 et 1995, suivie d'une nette tendance à la baisse. Le choix de 1995 comme année de référence, vient du fait que ces municipalités ont présenté moins de projets dans la première année du programme, contrairement aux plus petites localités.

Graphique 12 Dépenses en immobilisations (municipalités de plus de 5 000 habitants)



Modèle final	dl = 3 et 5; F = 3,795 ; Sig = ,093 ; R ² = ,695
Paramètre(s) retenu(s) : aucun	
Paramètre(s) rejeté(s) : Pente 1, correction, saut	Sig = ,078, Sig = ,167, Sig = ,024

Graphique 13 Dépenses en travaux de génie (municipalités de plus de 5 000 habitants)

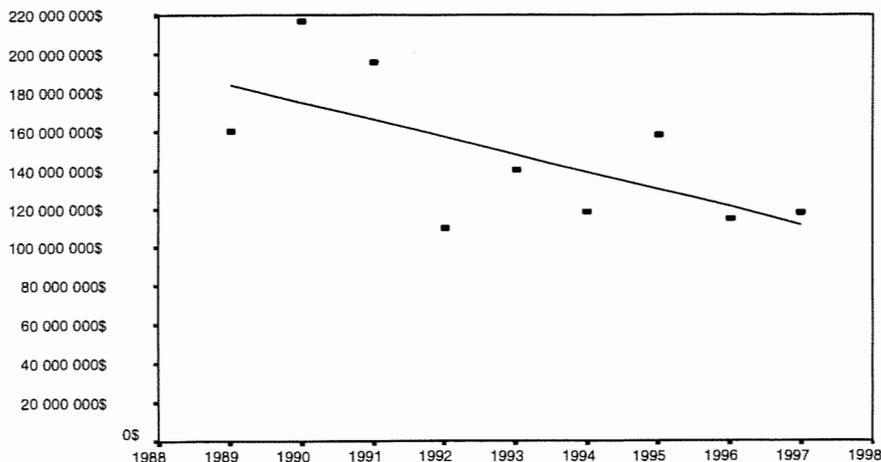


Modèle final	dl = 2 et 6; F = 4,654 ; Sig = ,060 ; R ² = ,608
Paramètre(s) retenu(s) : correction saut	B = -1,24E+08 ; Sig = ,039 B = 2,58E+08 ; Sig = ,023
Paramètre(s) rejeté(s) : pente 1	Sig = ,345

Ensemble des dépenses pour bâtiments et terrains

Quelle que soit l'année de référence, aucun apport du programme n'est observable relativement aux dépenses pour les bâtiments et terrains.

Graphique 14 Dépenses en bâtiments et terrains (municipalités de plus de 5 000 habitants)



Modèle final	dl = 1 et 7; F = 5,069 ; Sig = ,059 ; R ² = ,420
Paramètre(s) retenu(s) : pente 1	B = -9 040 459 ; Sig = ,059
Paramètre(s) rejeté(s) : correction ; saut	Sig = ,623 ; Sig = ,684

Dépenses provinciales dans les programmes d'aide financière aux municipalités locales pour des travaux d'infrastructures

Estimations

Les estimations qui suivent correspondent à la part des travaux réalisés par les municipalités locales qui a été couverte par une aide financière des gouvernements du Québec ou du Canada. Comme nous l'avons noté précédemment, le niveau de précision varie selon les programmes.

(voir tableau à la fin de cette annexe)

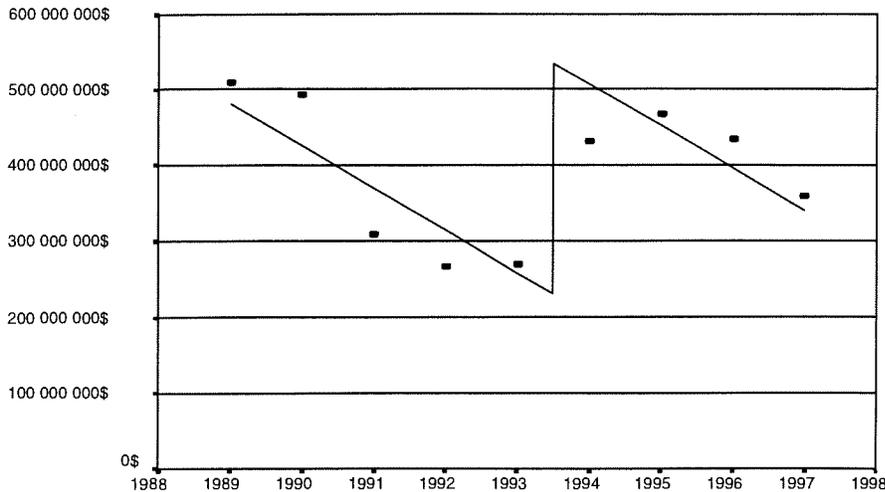
Tendance entre 1987 et 1998

Le graphique 18 montre l'évolution de la part des travaux en immobilisations qui a fait l'objet d'une aide financière du gouvernement provincial. Deux des trois éléments vérifiés par la méthode de la série chronologique se sont avérés significatifs : une tendance à la baisse de 1989 à 1993 et un saut important entre les deux droites. La baisse qui suit la mise en œuvre du programme n'est pas statistiquement différente de celle avant programme.

L'analyse statistique met en évidence l'impact immédiat du programme sur le niveau des engagements du gouvernement provincial pour les travaux réalisés ces années-là.

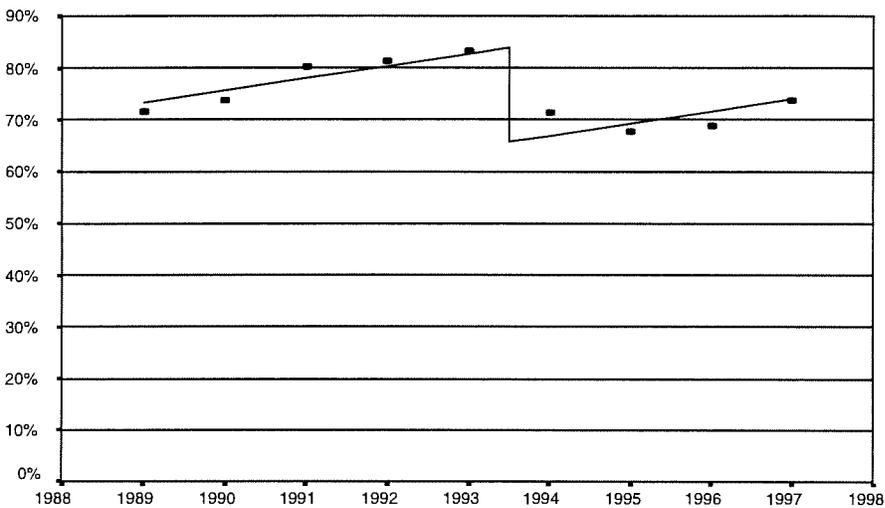
Dans le graphique 19, nous observons l'évolution de la part non subventionnée des travaux en immobilisations réalisés par les municipalités locales : d'abord une nette tendance à la hausse, suivie d'une baisse importante à partir de 1994.

Graphique 15 Engagements du gouvernement du Québec pour des travaux d'infrastructures municipales



Modèle final	dl = 2 et 6; F = 8,102 ; Sig = ,020 ; R ² = ,730
Paramètre(s) retenu(s) :	
pente	B = -55 321 477 ; Sig = ,009
saut	B = 3,03E+08 ; Sig = ,007
Paramètre(s) rejeté(s) : correction	Sig = ,156

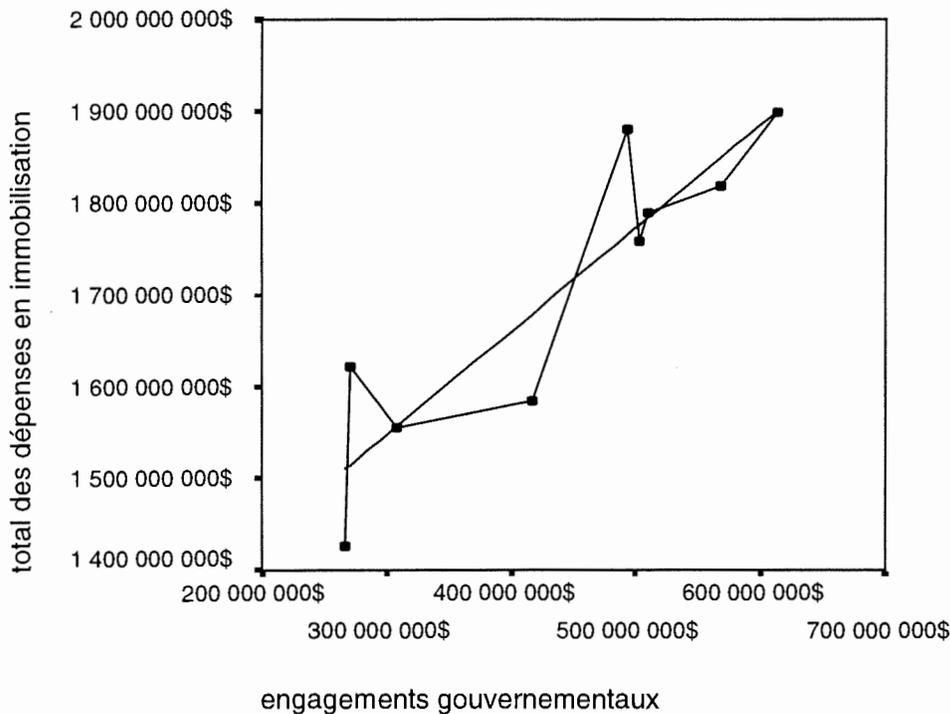
Graphique 16 Part non subventionnée des travaux en immobilisations



Bien que les subventions gouvernementales ne représentent qu'environ 20 à 30 % des dépenses au fonds en immobilisations, elles permettent toutefois d'expliquer 80 % des variations observées

(dl, 1,7 ; F= 28,59 ; sig.=,00 ; R²=,80). De leur côté, les dépenses nettes des municipalités ne permettent d'en expliquer que 40 % (dl, 1,7 ; F= 4,62 ; sig.=,07 ; R²=,40). Le graphique permet d'apprécier l'étroite relation qui existe entre les engagements gouvernementaux et le total des dépenses en immobilisations des municipalités locales.

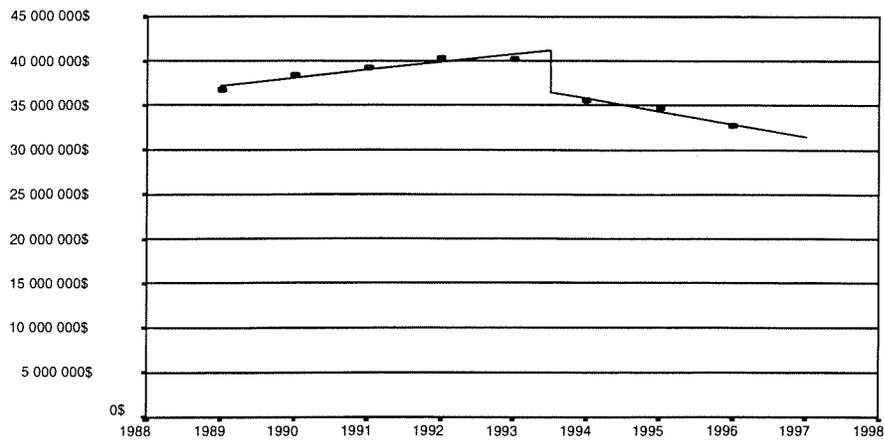
Graphique 17 Variation des dépenses totales en immobilisations en fonction des engagements gouvernementaux



Variable de contrôle

Dans le but de vérifier dans quel contexte s'inscrit la hausse des engagements gouvernementaux envers les municipalités, nous avons considéré l'évolution de l'ensemble des dépenses du gouvernement du Québec.

Graphique 18 Ensemble des dépenses de programmes du gouvernement du Québec



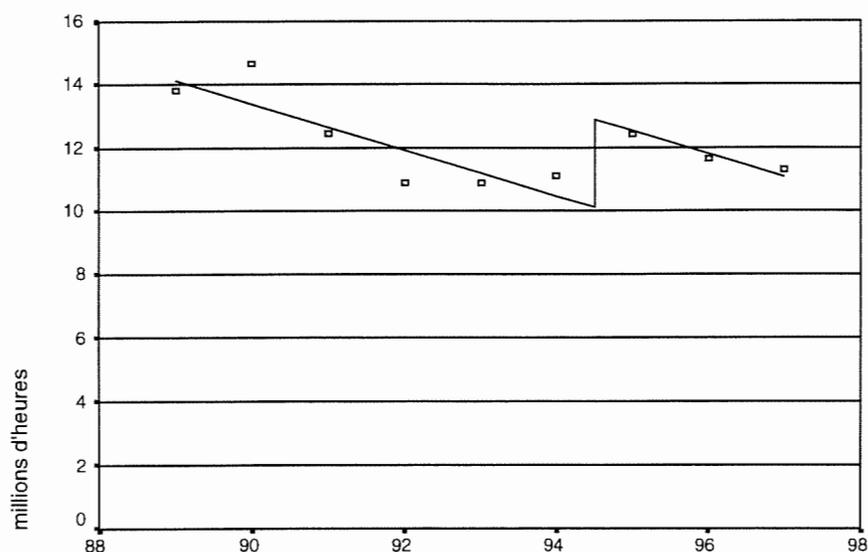
Après une hausse constante des dépenses entre 1989 et 1993, celles-ci ont subi une forte baisse en 1994 pour poursuivre leur tendance à la baisse par la suite.

Annexe D : évolution des heures travaillées dans les secteurs de la construction

Les données présentées ici ont été fournies par la Commission de la construction du Québec. Elles estiment le nombre d'heures travaillées annuellement dans les différents secteurs de la construction. Ces données étant fournies par les firmes réalisant ces travaux, leur validité demeure relative.

Ces données ne permettent pas d'isoler les heures travaillées dans les secteurs municipaux ; par contre, elles permettent d'isoler une partie du secteur du génie. Le premier graphique indique les heures travaillées inscrites sous la rubrique « autre génie ». Ces données incluent le génie civil d'utilité publique ou privée. Les heures travaillées concernent la construction de routes, d'aqueducs, d'égouts, de ponts et gazoducs. Les données couvrent également les heures travaillées sur le projet hydro-électrique Sainte-Marguerite, mais non sur les chantiers de la Baie-James ni sur les lignes électriques.

Graphique 1 Heures travaillées dans certains secteurs de génie

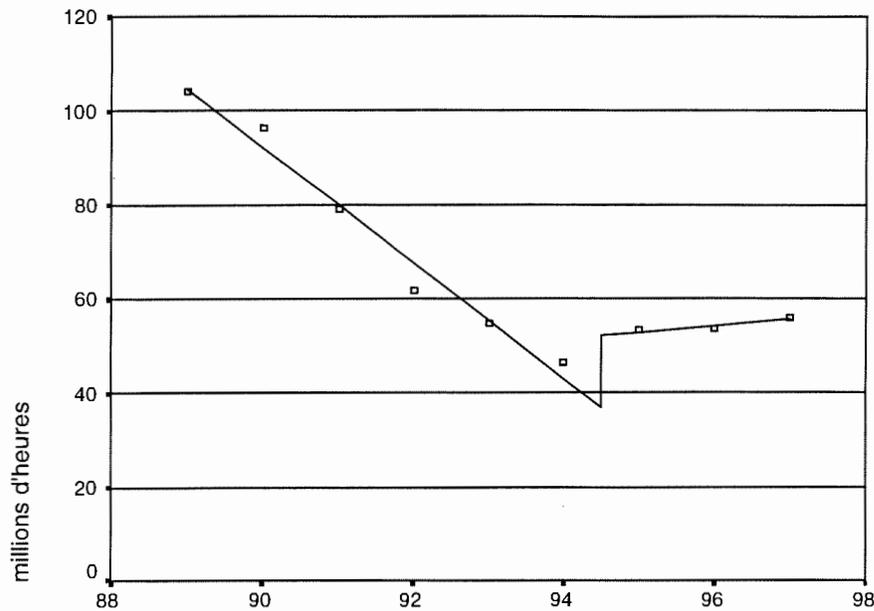


Modèle final	dl = 2 et 6; F = 9,705 ; Sig = ,013 ; R ² = ,764
Paramètre(s) retenu(s) :	
pente 1	B = -,731 ; Sig = ,005
saut	B = 2,781 ; Sig = ,024
Paramètre(s) rejeté(s) : correction	Sig = ,760

Les données révèlent une tendance à la baisse entre 1989 et 1994. Après une hausse des heures travaillées en 1995, la tendance à la baisse a repris par la suite.

En guise de variable de comparaison, nous considérons maintenant l'ensemble des heures travaillées dans les autres secteurs de la construction (résidentiel, commercial, industriel et hydro-électrique).

Graphique 2 Heures travaillées dans les autres secteurs de la construction



Modèle final	dl = 3 et 5; F = 86,174 ; Sig = ,000 ; R ² = ,981
Paramètre(s) retenu(s) :	
pente 1	B = -12,289 ; Sig = ,000
correction	B = 13,709 ; Sig = ,004
saut	B = 15,344 ; Sig = ,034
Paramètre(s) rejeté(s) : aucun	

La tendance à la baisse observée précédemment dans les travaux de génie se retrouve également dans les autres secteurs de la construction. La hausse des heures travaillées est aussi perceptible en 1995. Cependant, contrairement au secteur de génie, cette hausse n'a pas été suivie d'une tendance à la baisse, mais plutôt d'une stabilisation des heures travaillées.

Annexe E : questionnaires d'entrevue

Questionnaire d'entrevue auprès des représentants municipaux

Situation avant le programme TICQ

1. À l'entrée en vigueur du programme, quel était l'état global de vos infrastructures municipales ?
2. Lors de la mise en place du programme, étiez-vous en mesure d'évaluer clairement et de façon complète l'étendue de vos besoins en infrastructures ?

Information sur le programme et communication avec le MAMM

3. La documentation relative au programme était-elle claire et suffisante ?
4. Vous a-t-il été facile d'obtenir de l'information supplémentaire et du support de la part du MAMM ?

Gestion du programme et traitement des demandes

5. Les délais imposés pour la présentation des projets vous ont-ils permis de présenter des projets documentés ?
6. Les critères imposés aux projets, notamment quant aux coûts admissibles, vous ont-ils semblé pertinents ?
7. Jugez-vous que le traitement des demandes, acceptation et refus des projets, a été équitable et que les justifications données par le MAMM étaient suffisantes ?
8. Les délais d'analyse et d'acceptation des projets vous ont-ils paru raisonnables ?
9. Les délais pour la réalisation des travaux vous ont-ils paru raisonnables ?
10. Avez-vous des remarques à faire sur le processus de réclamation et le remboursement des travaux, que ce soit en aides financières directes ou en service de la dette ?

Investissement minimal

11. Vous a-t-il été difficile d'atteindre votre seuil minimal d'investissement ?
12. La méthode de calcul du seuil minimal d'investissement vous a-t-elle semblé claire, pertinente et équitable ?

Impacts

13. Considérez-vous que le programme TICQ a eu un impact socio-économique significatif sur votre municipalité (emplois, développement, compétitivité, qualité de vie des citoyens) ?
14. L'enveloppe per capita attribuée à votre municipalité vous a-t-elle permis de combler vos retards en matière d'infrastructures ou d'améliorer significativement l'état de celles-ci ?
15. Le programme a-t-il eu un impact sur la situation financière de votre municipalité, notamment en regard de son endettement ?

Bilan

16. Quelle est votre appréciation globale du programme TICQ ?
17. Comment décririez-vous l'état actuel de vos infrastructures ?
18. Avez-vous des commentaires quant à la pertinence de l'intervention gouvernementale en matière d'infrastructures municipales et à la forme qu'elle pourrait prendre ?

Questionnaire d'entrevue auprès du coprésident fédéral du Comité de gestion

1. L'Entente Canada-Québec, au sujet du programme d'infrastructures a prévu, des mécanismes pour la gestion et la coordination, soit la constitution d'un comité de gestion, formé de deux membres nommés par le fédéral et deux membres nommés par le Québec. Dans quelle mesure cette structure a-t-elle permis une gestion efficace du programme ?
 - Points forts au sujet de la structure mise en place pour la gestion efficiente et efficace du programme ?
 - Points à améliorer au sujet de la structure mise en place pour la gestion efficiente et efficace du programme ?
2. Est-ce que l'absence de représentants du monde municipal sur le comité de gestion a eu un effet sur la structure de prise de décision ?

Les municipalités ont-elles été autrement consultées ou associées à la gestion du programme ?

3. La division du programme en volets et sous-volets, notamment en ce qui a trait aux types de travaux admissibles, a-t-elle permis d'atteindre les objectifs visés par le programme ?
 - La distribution des enveloppes entre les différents volets et sous-volets vous apparaît-elle optimale ?
 - Après expérience, une structure (volets, sous-volets, travaux admissibles) différente aurait-elle permis d'atteindre plus efficacement les objectifs du programme ? Quelle pourrait être cette structure ?
4. Une des principales responsabilités du comité de gestion a consisté en l'approbation des projets soumis. Ce processus d'approbation des projets devait être engagé par le coprésident provincial qui proposait les projets jugés conformes. Dans le cadre de ce programme conjoint, quel a été le rôle du coprésident fédéral ?
 - Les critères étaient-ils assez clairs, favorisant un consensus autour des projets retenus ?
5. Dans quelle mesure le processus d'allocation des ressources financières s'est déroulé de manière conforme à ce qui était prévu à l'Entente ?

Le processus adopté a-t-il été efficace ou a-t-il amené des problèmes particuliers ?

- Points forts au sujet de ce processus ?
- Points à améliorer au sujet de ce processus ?

6. En ce qui concerne le processus de vérification, ce dernier avait pour but, entre autres, d'obtenir un degré de certitude à l'effet que l'aide financière octroyée par les gouvernements a bien servi aux fins pour lesquelles elle a été versée. Le processus de vérification mis en place a-t-il été assez rigoureux et efficace en ce qui concerne le contrôle des dépenses ?
 - Points forts au sujet de ce processus ?
 - Points à améliorer au sujet de ce processus ?

7. L'Entente Canada-Québec prévoyait que le comité de gestion devait présenter un rapport d'évaluation. En premier lieu, la date de présentation de ce rapport devait être au plus tard douze mois après le 31 mars 1996. Cet échéancier a été reporté à plusieurs reprises. Pourquoi de tels délais? Cela a-t-il pu avoir des conséquences sur la gestion du programme ?

Questionnaire d'entrevue auprès du Coprésident provincial du Comité de gestion

1. L'Entente Canada-Québec, au sujet du programme d'infrastructures a prévu, des mécanismes pour la gestion et la coordination, soit la constitution d'un comité de gestion, formé de deux membres nommés par le fédéral et deux membres nommés par le Québec. Dans quelle mesure cette structure a-t-elle permis une gestion efficace du programme ?
 - Points forts au sujet de la structure mise en place pour la gestion efficiente et efficace du programme ?
 - Points à améliorer au sujet de la structure mise en place pour la gestion efficiente et efficace du programme ?

2. Est-ce que l'absence de représentants du monde municipal sur le comité de gestion a eu un effet sur la structure de prise de décision ?

Les municipalités ont-elles été autrement consultées ou associées à la gestion du programme ?

3. La division du programme en volets et sous-volets, notamment en ce qui a trait aux types de travaux admissibles, a-t-elle permis d'atteindre les objectifs visés par le programme ?

- La distribution des enveloppes entre les différents volets et sous-volets vous apparaît-elle optimale ?
- Après expérience, une structure (volets, sous-volets, travaux admissibles) différente aurait-elle permis d'atteindre plus efficacement les objectifs du programme ? Quelle pourrait être cette structure ?

4. Une des principales responsabilités du comité de gestion a consisté en l'approbation des projets soumis. Ce mécanisme d'approbation des projets devait être engagé par le coprésident provincial qui proposait les projets jugés conformes. Comment s'est déroulé ce mécanisme? Y a-t-il eu des problèmes particuliers? Les critères étaient-ils assez clairs, favorisant un consensus autour des projets retenus ?

- Points forts au sujet de la structure mise en place pour la gestion efficiente et efficace du programme ?
- Points à améliorer au sujet de la structure mise en place pour la gestion efficiente et efficace du programme ?

5. Dans quelle mesure le processus d'allocation des ressources financières (demande de remboursement des municipalités, demande de versements provisoires) s'est déroulé de manière conforme à ce qui était prévu à l'Entente ?

Le processus adopté a-t-il été efficace ou a-t-il amené des problèmes particuliers ?

- Points forts au sujet de ce processus ?
- Points à améliorer au sujet de ce processus ?

6. En ce qui concerne le processus de vérification, ce dernier avait pour but, entre autres, d'obtenir un degré de certitude à l'effet que l'aide financière octroyée par les gouvernements a bien servi aux fins pour lesquelles elle a été versée. Le processus de vérification mis en place a-t-il été assez rigoureux et efficace en ce qui concerne le contrôle des dépenses ?

- Points forts au sujet de ce processus ?
- Points à améliorer au sujet de ce processus ?

7. L'Entente Canada-Québec prévoyait que le comité de gestion devait présenter un rapport d'évaluation. En premier lieu, la date de présentation de ce rapport devait être au plus tard douze mois après le 31 mars 1996. Cet échéancier a été reporté à plusieurs. Pourquoi de tels délais ? Cela a-t-il pu avoir des conséquences sur la gestion du programme ?

8. L'Entente Canada-Québec a prévu une méthode pour la détermination du seuil minimal annuel d'immobilisation. Quelles conclusions peut-on tirer au sujet de cette méthode ?

- Points forts au sujet de cette méthode ?
- Points à améliorer au sujet de cette méthode ?

Qu'en est-il au sujet des mécanismes de révision des calculs de seuil ?

9. Des enveloppes pré-déterminées étaient prévues pour chacun des volets et sous-volets du programme. Les argents ont-ils été dépensés conformément à ces enveloppes ou y a-t-il eu des réaffectations d'un volet à l'autre ?

Questionnaire d'entrevue auprès de la responsable de la vérification financière au ministère des Affaires municipales et de la Métropole

1. Comment s'est déroulée la mise en œuvre du plan de vérification ? Comment avez-vous adapté votre procédure en fonction des différents problèmes rencontrés ?
2. Dans quelle mesure estimez-vous que les procédures administratives prévues à l'Entente Canada-Québec et mise en place pour la gestion du programme d'infrastructures ont été efficaces ? Le programme et ses mécanismes administratifs ont-ils été bien compris par les municipalités. Estimez-vous que le programme et ses mécanismes administratifs ont été bien compris par les intervenants municipaux ?
3. Dans quelle mesure le processus d'allocation des ressources financières (demande de remboursement des municipalités, demande de versements provisoires) s'est déroulé de manière conforme à ce qui était prévu à l'Entente ?

Le processus adopté a-t-il été efficace ou a-t-il amené des problèmes particuliers?

- Points forts au sujet de ce processus ?
- Points à améliorer au sujet de ce processus ?