

Fiche technique – De l'importance de revoir les critères de sélection des projets de transports terrestres des personnes au Québec

Cadre légal et politique

Loi favorisant le Maintien et le renouvellement des infrastructures publiques

Adoptée en 2007, cette loi vise une répartition adéquate des investissements de l'État entre ceux relatifs à l'entretien des infrastructures et ceux relatifs à leur développement. Notamment, elle exige la résorption, dans un délai de 15 ans, du déficit d'entretien établi au 1^{er} avril 2008. (LRQ, c M-1.2)

Plan québécois des infrastructures

Depuis 2007, le gouvernement publie annuellement un plan quinquennal des investissements d'infrastructures prévus, aux fins de maintien d'actifs, de résorption du déficit d'entretien et d'amélioration et remplacement. Pourtant, la liste des projets n'est pas divulguée, ce que le gouvernement s'est engagé à changer en octobre 2012.

Balises existantes à la programmation ministérielle

Au ministère des Transports, le cycle de programmation s'étend d'août à février. Le Service d'analyse et de coordination de la programmation transmet des balises budgétaires quinquennales aux directions générales. Les balises sont établies par axe de programmation en considérant les objectifs du plan stratégique, les objectifs de résorption de déficit d'entretien prescrit par la loi, les parachèvements, les ententes signées avec les municipalités, les engagements ministériels, les bilans sur l'état des structures et des chaussées (Transports Québec 2012, «Planification et programmation des travaux routiers au ministère des Transports», Présentation de Chantal Gingras, juin.)

Plan stratégique du ministère des Transports du Québec (MTQ)

Les deux premiers axes d'intervention du Plan stratégique 2008-2012 du MTQ favorisent la «pérennité des systèmes de transport» et des «systèmes de transport efficaces, diversifiés et intégrés qui contribuent à la réduction des émissions de GES», soit l'amélioration de la qualité des infrastructures et le renouvellement et le développement des équipements de transport collectif.

Constats en faveur de critères plus objectifs

Rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) en 2009

En 2009, le VGQ soulignait à plusieurs niveaux l'objectivité défailante dans les activités du MTQ. D'abord, une planification déconnectée qui, «à l'égard du transport des personnes et des marchandises dans la RMM ne favorise pas la cohérence des interventions en la matière.», notamment par un manque de lien entre les divers acteurs du transport, et avec les orientations gouvernementales en aménagement.

Le VGQ recommandait par ailleurs «d'améliorer la qualité et la fiabilité» (l'objectivité) des données et analyses de déplacements. En fait, conclut le VGQ, «Le MTQ n'est pas en mesure de démontrer que les interventions envisagées lors de l'élaboration du PGDM [plus récent plan de transport de la région montréalaise, en 2000] s'avèrent globalement la meilleure solution si l'on tient compte de leurs effets sur la mobilité, la santé, le contexte social, l'économie, l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles.»

Finalement, «le choix des priorités d'investissement quant aux projets routiers financés par le MTQ n'est pas fait selon le même processus décisionnel que celui utilisé pour le transport en commun. Ainsi, il est possible que certains projets routiers soient choisis au détriment de projets de transport en commun offrant plus d'avantages, et vice-

versa. Pareille situation entraîne le risque que le choix des projets ne soit pas optimal à long terme.» (Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, Tome II, Chapitre 3, Planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal.)

Rapport de TRANSIT – Bar ouvert?

Dans son rapport d'août 2012, TRANSIT dévoilait que de 2006 à 2012, le budget alloué au développement, aux élargissements et aux prolongements du réseau routier est le premier poste de dépenses dans le réseau routier, avant la conservation des chaussées et des structures, avant l'amélioration de la sécurité.

TRANSIT observe que les balises existantes répondant à des critères objectifs (objectifs du plan stratégique, résorption du déficit et bilans de l'état des structures et des chaussées) privilégient systématiquement la réfection, l'entretien et la mise à niveau des infrastructures. C'est donc dire que plus de 40% des dépenses – voués à la construction d'autoroutes et à leur élargissement – ne peut se justifier que par les catégories « parachèvements », « ententes avec les municipalités » et « engagements ministériels », des catégories discrétionnaires qui échappent à l'encadrement que procure le plan stratégique du ministère. Pour l'Alliance, il s'agit d'un jeu de deux poids deux mesures, nettement en faveur du développement autoroutier (TRANSIT, 2012, Bar ouvert? Quand le développement autoroutier engloutit des milliards de dollars, août).

Rapport SECOR-KPMG

En novembre 2012, un rapport commandé par le gouvernement faisait le constat que «Comme les projets composant le PQI ne sont pas connus, il est dès lors impossible d'avoir un portrait des arbitrages, priorités et choix des décideurs.» De plus, «La reddition de comptes actuelle sur le PQI est donc peu détaillée et se résume à des renseignements amalgamés par grande enveloppe d'investissement. Elle ne décrit pas les projets inclus, retirés ou réalisés. Elle ne présente pas la vision globale du gouvernement eu égard à ses investissements en infrastructures, les grands axes priorisés ou la base des choix publics effectués. Il n'y a pas de retour non plus sur les résultats obtenus.» À ces égards, la firme recommande que «Les grands axes d'investissements prioritaires du gouvernement et leurs fondements devraient faire partie du PQI publié annuellement» (SECOR-KPMG, 2012, Étude sur la gestion actuelle du Plan québécois des infrastructures et sur le processus de planification des projets, Présenté à Infrastructure Québec, 12 novembre).

Décision ministérielle MAMROT

Dans une lettre du 18 octobre 2012, le ministre des Affaires municipales a demandé aux fonctionnaires de « de revoir le processus menant à l'octroi d'une aide financière, notamment en ce qui a trait à la sélection des projets. Je souhaite que vos propositions concourent à accroître l'uniformité, l'équité et la transparence dans l'analyse des projets soumis aux fins d'aide financière ». Répondant encore là à un rapport du Vérificateur général soulignant la discrétion dans la sélection des projets, cette décision ne s'applique pour l'instant qu'au seul portefeuille des infrastructures municipales sous la houlette du MAMROT, donc pas aux réseaux québécois de transport.

Rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) en 2012

Malgré tous ces signaux, il semble que le MTQ sous-estime encore l'ampleur du seul maintien en état de ses infrastructures. En novembre 2012, le VGQ a vérifié que, contrairement aux résultats publiés par le MTQ, «les progrès accomplis sont moins importants que ceux présentés et l'estimation des coûts à venir pour atteindre la cible fixée est beaucoup plus élevée», soit 8,5 G\$ pour atteindre la cible de bon état des infrastructures fixée par l'administration, au lieu des 2,5 G\$ annoncés par le MTQ. (Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013, Chapitre 4, Déficit d'entretien des infrastructures publiques).