

RAPPORT DE LA TOURNÉE « POUR UNE VOIRIE LOCALE REPENSÉE! »

Consultation effectuée entre le 15 et le 30 janvier 2018

Recommandations présentées
au ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, M. André Fortin
et
à la ministre déléguée aux Transports, Mme Véronyque Tremblay

Par :
M. Marc Carrière, Député de Chapleau et Adjoint parlementaire du ministre de l'Éducation, du Loisir et
du Sport (volets infrastructures, loisir et sport)
et
M. Norbert Morin, Député de Côte-du-Sud, Membre suppléant du Bureau de l'Assemblée nationale et
Whip adjoint du gouvernement.

Québec, le 26 avril 2018

Période et modalités de consultation

Le député de Pontiac et ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, M. André Fortin, nous a mandatés pour effectuer une tournée de consultation auprès des municipalités régionales de comté (MRC) et des municipalités pour recueillir leurs commentaires et suggestions afin de proposer des améliorations à la gestion des programmes d'aide financière à la voirie locale.

La tournée « Pour une voirie locale repensée! », lancée le 15 janvier 2018, nous a permis de rencontrer, entre le 15 et le 30 janvier 2018, des élus et des gestionnaires de plus de 200 municipalités et de quelque 25 municipalités régionales de comté (MRC) à travers tout le Québec.

Nous avons tenu 23 rencontres d'une durée d'une heure et demie chacune, dans les différentes régions, nous permettant ainsi d'entendre les commentaires et les demandes des personnes présentes, d'échanger avec elles sur leurs préoccupations et de recevoir leurs propositions. En tout, plus de 500 représentantes et représentants des MRC et des municipalités locales ont participé à cet exercice de consultation. Nous tenons à remercier Paul Arseneault, urbaniste, qui nous a secondé tout au long de ce mandat.

But de la démarche

Les rencontres avaient pour but de nous permettre de recueillir les réactions des élus et des praticiens au regard de l'utilisation des programmes d'aide à la voirie locale. Nous souhaitions aussi recevoir leurs propositions pistes pour la simplification, l'allégement et l'amélioration de la gestion de ces programmes. Certains sujets débordant des programmes d'aide à la voirie locale nous ont été présentés afin de compléter le portrait des enjeux de gestion du réseau routier local perçus par le monde municipal.

Objets de la consultation :

La consultation a principalement porté sur les sept programmes d'aide financière à la voirie locale soutenant les municipalités et les MRC dans la planification, l'amélioration et l'entretien des réseaux routiers local et municipal. Le budget global des programmes d'aide à la voirie locale, de même que le programme même de réhabilitation du réseau routier local, font partie de l'Accord de partenariat que le gouvernement a conclu avec les municipalités pour la période 2016-2019. Comme les programmes sont venus à échéance le 31 mars 2018, et que l'approbation du Conseil du trésor est requise pour leur renouvellement, le présent rapport met en lumière les principaux éléments recueillis lors des rencontres.

Structure du rapport :

Afin de mettre en contexte nos recommandations, nous présentons ici les grandes lignes des programmes sur lesquels a porté la consultation ainsi que différents constats sur les sujets abordés lors des rencontres et certaines pistes de solutions soumises par les participants.

Rappel des grandes lignes des programmes, en vigueur en 2017-2018, sur lesquels a porté la consultation :

Les programmes sont regroupés en trois axes d'intervention :
Axe 1 – Planification, Axe 2 – Immobilisation et Axe 3 – Entretien

Axe 1 – Planification

Plan d'intervention en infrastructures routières locales (PIIRL)	5,0 M\$
Plan d'intervention de sécurité routière en milieu municipal (PISRMM)	5,0 M\$

Description du PIIRL et du PISRMM

- En 2012, le Ministère a mis en place les programmes Plan d'intervention en infrastructures routières locales (PIIRL) et Plan d'intervention de sécurité routière en milieu municipal (PISRMM). Ces programmes couvrent 100 % des dépenses admissibles et ont été reconduits annuellement depuis. Ils jouissent d'un budget annuel global de 10 M\$.
- Ces programmes s'adressent aux municipalités régionales de comté (MRC) et aux municipalités exerçant des compétences de MRC. Le PIIRL vise les routes locales de niveaux 1 et 2 (selon le réseau de 1993) alors que le PISRMM s'applique à l'ensemble du réseau routier municipal.
- L'élaboration de plans d'intervention en infrastructures routières locales vise à optimiser les investissements en appliquant la bonne intervention, au bon endroit et au bon moment. La méthodologie développée par le Ministère et diffusée aux municipalités est inspirée des meilleures pratiques de gestion d'un réseau routier. Elle est basée sur une approche de niveau « réseau » dont la sélection des interventions est déterminée par des priorités socio-économiques et techniques (méthode d'analyse coûts-avantages). Un PIIRL doit être préparé par un ingénieur qualifié qui doit respecter la méthodologie ministérielle.
- Dans un PIIRL, la MRC détermine son réseau prioritaire (25 % des routes locales de niveaux 1 et 2) et, à la suite des travaux de l'ingénieur, les interventions à y effectuer au cours des cinq prochaines années. Lorsqu'une municipalité locale présente un projet pour réaliser une de ces interventions au programme Réhabilitation du réseau routier local (RRRL), elle le soumet au volet Redressement des infrastructures routières locales (RIRL) qui offre une aide financière de 75 % aux municipalités et de 90 % aux municipalités dévitalisées.
- Dans un PISRMM le plan d'intervention vise à optimiser les investissements à réaliser sur le réseau routier municipal. Il s'agit de cibler les principales problématiques et les solutions les plus performantes pour les résoudre par la réalisation de diagnostics de sécurité routière et l'élaboration de plans d'action. Cette planification s'inscrit dans l'objectif général qui est de réduire le nombre d'accidents et de victimes sur le réseau routier municipal et, ainsi, de contribuer à l'amélioration du bilan des accidents au Québec.
- Le programme vise également à mettre en place des partenariats durables entre les différents acteurs concernés en matière de sécurité routière pour favoriser la prise en compte de leurs préoccupations et des particularités du milieu, favoriser une meilleure mobilisation de tous les intervenants et encourager les échanges de connaissances sur les problématiques et sur les bonnes pratiques en matière de sécurité routière.
- Les projets municipaux conformes à un PISRMM sont aussi admissibles au RIRL.

Axe 2 – Immobilisation

Programme Réhabilitation du réseau routier local (RRRL)	50,0 M\$
Programme d'aide à l'amélioration du réseau routier municipal (PAARRM)	31,7 M\$
Programme d'aide à la réfection des ouvrages d'art municipaux (PAROAM)	2,0 M\$

Description du RRRL

- Le programme Réhabilitation du réseau routier local (RRRL) a été lancé en 2015 afin de soutenir financièrement les municipalités pour la réalisation de travaux d'amélioration des infrastructures routières locales. Il concrétise le Pacte fiscal transitoire concernant les transferts financiers aux municipalités pour 2015 et une nouvelle gouvernance régionale et l'Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019 conclu entre le gouvernement et le monde municipal. L'enveloppe budgétaire annuelle du programme est de 50 M\$. Elle est répartie entre les deux volets soit :
 - Redressement des infrastructures routières locales (RIRL);
 - Accélération des investissements sur le réseau routier local (AIRRL).
- Le volet RIRL vise à soutenir les municipalités dans la réalisation des travaux d'amélioration recommandés dans le cadre d'un Plan d'intervention en infrastructures routières locales (PIIRL) ou d'un Plan d'intervention de sécurité routière en milieu municipal (PISRMM). Ce volet offre une aide financière de 75 % des coûts d'un projet et est majoré à 90 % pour les municipalités considérées comme dévitalisées en vertu de l'indice de vitalité économique de l'Institut de la statistique du Québec. Le financement d'un projet admissible au RIRL se fait en deux étapes : une première aide est accordée par le ministre pour la réalisation des plans et devis et, par la suite, une seconde aide peut être octroyée par le ministre pour la réalisation des travaux.
- Le volet AIRRL vise à soutenir les municipalités afin de répondre rapidement aux besoins d'amélioration des infrastructures routières locales. Ce volet offre une aide financière de 50 % des coûts d'un projet et est majoré à 75 % pour les municipalités considérées comme dévitalisées en vertu de l'indice de vitalité économique de l'Institut de la statistique du Québec. Ces taux ont été établis afin d'inciter les municipalités à adopter une stratégie de planification.
- Par ailleurs, en vertu des normes du programme, la municipalité doit transmettre une copie du règlement d'emprunt approuvé par le MAMOT avant que le ministre accorde une aide financière. Tant que cette condition n'est pas respectée, le processus d'octroi est arrêté. Dans le cadre du projet de Loi 122 sur l'autonomie municipale qui est entré en vigueur en 2017, le MAMOT a simplifié l'approbation de ces règlements d'emprunt lorsque la municipalité a obtenu préalablement une aide financière du gouvernement d'au moins 50 % du coût prévu de son projet. Les municipalités ne peuvent bénéficier de cette simplification puisque le programme stipule que le règlement d'emprunt doit être approuvé avant l'octroi de l'aide. Le Ministère envisage de ne plus exiger le règlement d'emprunt avant d'accorder une aide financière.
- Gérer la variation des coûts :
 - Les modalités du programme ne prévoient pas de mécanisme pour la gestion des imprévus. Le principal imprévu est la variation du prix du bitume pour lequel les contrats conclus par la plupart des municipalités, tout comme ceux conclus par le Ministère, prévoient un ajustement au contrat selon le prix réel. Les autres variations de coûts sont des éléments qui ne pouvaient être identifiés lors des plans et devis. Des solutions qui respectent les règles de bonnes pratiques de gestion des programmes établis par le Conseil du trésor sont explorées.

Description du PAARRM

- Le Programme d'aide à l'amélioration du réseau routier municipal (PAARRM) a été créé en 1993 à la suite du transfert de la gestion d'une partie du réseau routier local aux municipalités. La particularité principale du PAARRM est que l'analyse administrative vise uniquement à vérifier l'admissibilité d'un projet : le projet doit concerner une route sous la responsabilité de la municipalité et doit constituer des travaux d'immobilisation et non pas d'entretien. Le PAARRM comprend deux enveloppes budgétaires : celle du député et celle du ministre pour les projets supramunicipaux ou municipaux d'envergure.
- Enveloppe « DÉPUTÉ »
 - La détermination de la contribution financière à l'amélioration du réseau routier municipal pour les circonscriptions électorales provinciales (CEP) s'effectue en fonction du nombre de kilomètres qui étaient à la charge des municipalités avant le 1^{er} avril 1993 et le nombre de kilomètres transférés le 1^{er} avril 1993, ce dernier nombre étant modulé par un indice d'état de la route (Icee). L'enveloppe est de 21,7 M\$.
 - Au début de chaque année financière, le ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports annonce à chaque député concerné le montant accordé aux CEP dans le cadre du PAARRM.
 - Les députés ont le choix de la méthode de consultation des municipalités pour établir les besoins. Les députés, après examen des demandes de leurs municipalités, communiquent leurs recommandations d'aide financière au ministre en respectant l'enveloppe annoncée pour l'exercice financier durant lequel elle a été accordée. Les travaux doivent être réalisés au cours de l'exercice financier gouvernemental, soit du 1^{er} avril au 31 mars. Ils peuvent avoir été réalisés avant la transmission de la lettre du ministre annonçant l'aide financière. Aucun report n'est possible pour les subventions recommandées par les députés. Par contre, la municipalité peut présenter une demande de substitution si la nature ou la localisation des travaux doivent être modifiées. Cette demande doit être agréée dans un premier temps par le député et ensuite par le ministre.
- Enveloppe « MINISTRE »
 - Une seconde enveloppe budgétaire de 10 M\$ est disponible à la discrétion du ministre pour supporter des projets supramunicipaux ou municipaux d'envergure. Cette aide financière est accordée au besoin pour permettre, entre autres, la réalisation de projets pour lesquels la contribution municipale n'est pas suffisante.
 - Le paiement de cette aide s'échelonne sur un à trois exercices financiers. Il est possible de reporter le montant d'une année à une année ultérieure, tant que ce report ne dépasse pas la troisième année budgétaire autorisée.
- Substitution, ajout, report, correction ou annulation
 - Peu importe l'origine de l'aide financière, le ministre doit approuver toute modification à ce qui était initialement prévu dans la demande d'aide financière afin qu'elle prenne effet.

Description du PAROAM

- Le Programme d'aide à la réfection des ouvrages d'art municipaux (PAROAM) a été mis en place à la suite de la reprise en charge par le Ministère des 4 281 ponts situés sur le réseau routier municipal (décret 1176-2007 du 19 décembre 2007). Le Programme d'aide à la réfection des ponts et autres ouvrages d'art municipaux, créé en 1993, devient le Programme d'aide à la réfection des ouvrages d'art municipaux.

- Ce programme vise la réalisation de travaux relatifs à la réfection ou la reconstruction des murs de soutènement et des passerelles situés sur le réseau routier municipal sur les routes locales 1, 2 et 3 des municipalités de moins de 100 000 habitants. La municipalité demeure le maître d'œuvre du projet, le Ministère offrant un soutien technique au besoin. Le Ministère rembourse 100 % des frais admissibles.
- Les travaux et frais inhérents admissibles sont :
 - les frais relatifs à la préparation des plans et devis ;
 - les coûts de reconstruction ou de réfection des ouvrages ;
 - les frais d'honoraires professionnels rattachés à la surveillance des travaux ;
 - les taxes non remboursables.

Axe 3 — Entretien

Programme d'aide à l'entretien du réseau routier local (PAERRL) (volet principal et volet des chemins à double vocation)	79,3 M\$
Programme d'aide à l'entretien des routes d'accès aux localités isolées (PAERALI)	1,5 M\$

Description du PAERRL

- Le Programme d'aide à l'entretien du réseau routier local (PAERRL) a été mis en place en 1993, à la suite de la rétrocession aux municipalités de la responsabilité d'environ 32 000 km de routes locales 1 et 2, incluant les ponts et autres ouvrages d'art. À l'origine, ce programme devait durer cinq ans.
- Le volet principal du programme vise à maintenir la fonctionnalité des routes locales ainsi transférées ainsi que celle de quelque 8 000 kilomètres de routes locales de même niveau déjà gérées par les municipalités avant 1993.
- L'aide financière distribuée aux municipalités vise l'entretien courant et préventif de ces routes ainsi que des éléments des ponts dont les municipalités sont responsables et qui sont situés sur ces routes ;
- Le volet des chemins à double vocation vise à maintenir la fonctionnalité des routes locales de niveau 1 et 2 doublées d'une vocation d'accès aux ressources forestières ou minières par le versement d'une aide financière supplémentaire de 832 \$/km si le volume de camion atteint 1 000 par année.

Description du PAERALI

- Le Programme d'aide à l'entretien des routes d'accès aux localités isolées (PAERALI) vise à assurer un entretien permanent des chemins forestiers existants menant à des localités isolées et dont elles dépendent pour assurer leur désenclavement. Ce programme repose sur le principe de répartir les responsabilités entre les divers intervenants concernés par les routes visées, soit les localités isolées, les municipalités, les compagnies forestières et les autres utilisateurs (villégiateurs, chasseurs, pêcheurs, compagnies de services publics, etc.). Le PAERALI offre une aide financière visant à maintenir l'accessibilité aux localités isolées lorsque ces routes ne sont plus empruntées et financées par ces intervenants.

Autre — Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ)

Description du programme TECQ

- La Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL) constitue un véhicule financier destiné à recevoir des sommes que le gouvernement du Québec veut consacrer au renouvellement des infrastructures municipales, incluant la voirie locale, le transport en commun, de même que les aqueducs, les égouts ou autres infrastructures à incidences économiques locales. Un premier programme a vu le jour pour la période 2006-2009, il a été reconduit pour la période 2010-2013. Une nouvelle entente Canada-Québec a été signée le 23 juin 2014 pour le programme 2014-2018.
- Dans le cadre du Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ) — Infrastructures d'eau potable, d'eaux usées, de voirie locale et autres types d'infrastructures, l'aide financière est octroyée par la SOFIL à la suite de l'autorisation du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) pour des travaux en matière d'eau potable et d'eaux usées et du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (Ministère) pour des travaux en matière de voirie locale. Le MAMOT gère ce programme. Il faut noter que la SOFIL finance des immobilisations en transport en commun via un autre programme.
- La contribution totale des gouvernements du Canada et du Québec est de 2,67 G\$ dont 1,89 G\$ proviennent du transfert de la taxe fédérale d'accise sur l'essence et 780 M\$ ajoutés par le gouvernement du Québec. Ainsi, la contribution du Québec représente 29,2 % de la contribution gouvernementale confirmée.
- Priorités de travaux :
 1. l'installation, la mise aux normes et la mise à niveau des équipements d'eau potable et d'assainissement des eaux ;
 2. les études qui visent à améliorer la connaissance des infrastructures municipales ;
 3. le renouvellement des conduites d'eau potable et d'égout ;
 4. la voirie locale (réfection ou amélioration des infrastructures de voirie locale telles que les ouvrages d'art municipaux, rues municipales ou autres routes locales), les infrastructures liées à la gestion des matières résiduelles, les travaux d'amélioration énergétique des bâtiments ainsi que la construction ou la rénovation des bâtiments municipaux et d'infrastructures municipales à vocation culturelle, communautaire, sportive ou de loisir.
- Travaux et dépenses admissibles :
 - Réfection : Les travaux et frais inhérents admissibles visant à remettre en état l'infrastructure sauf l'entretien courant d'un équipement ou de la route ;
 - Amélioration : Les travaux et les frais inhérents admissibles visant à améliorer la sécurité ou la fonctionnalité de l'infrastructure sauf l'entretien courant d'un équipement ;
 - Remplacement : Les travaux et les frais inhérents dans le but de reconstruire une infrastructure routière ou certaines composantes ;
 - Les dépenses pour des travaux effectués ou prévus entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2018 ;
 - les travaux en régie (incluant les salaires des employés municipaux) ;
 - les coûts des travaux usuels d'entretien ;
 - les achats de terrain ;
 - la location de machinerie ;
 - les frais juridiques ;
 - la partie de la taxe de vente du Québec (TVQ) et de la taxe sur les produits et services (TPS) pour laquelle une municipalité ou un organisme municipal reçoit déjà un remboursement, ou toute autre taxe qui serait éventuellement remboursée.

Sujets soulevés lors des rencontres, constats et pistes de solutions soumises par les représentants des municipalités et des MRC

Parmi les principaux sujets qui nous ont été mentionnés le plus fréquemment par les participants, la gestion des programmes, leur complexité, leur rigidité et les montants disponibles sont en tête de liste.

Pour faciliter l'analyse des commentaires et des recommandations, nous avons les avons regroupés sous les thèmes de considérations générales. La présentation de ces éléments et des pistes de solutions soumises par les participants est aussi faite selon la structure des trois axes d'intervention des programmes soit : Axe 1 – Planification, Axe 2 – Immobilisation et Axe 3 – Entretien.

Considérations générales :

Nombre et complexité des programmes

- Le trop grand nombre de programmes d'aide, avec des acronymes imprononçables, sème la confusion et rend difficile leur compréhension par les municipalités;
- La complexité des programmes ralentit la capacité d'intervention des municipalités dans les meilleurs délais. De même, le morcellement des programmes est souvent signalé comme un frein à une meilleure planification des investissements municipaux;
- Le fait d'avoir plusieurs programmes aux budgets limités ne facilite pas l'accès à l'aide financière pour les municipalités; la simplicité est toujours une meilleure approche pour optimiser les budgets.

Pistes de solutions soumises

- Limiter le nombre de programmes et les identifier plus simplement
- Simplifier les règles de gestion des programmes
- Assurer la disponibilité de budgets suffisants

Planification sur plusieurs années et la concordance des cycles budgétaires

- L'impossibilité de pouvoir compter sur un budget prévisible pour planifier les interventions sur plusieurs années amène les municipalités à présenter de multiples demandes;
- Les cycles budgétaires étant différents pour les municipalités et le gouvernement, cela entraîne des retards dans la transmission des subventions et constitue une source de mécontentement.

Pistes de solutions soumises

- Permettre l'autorisation de budgets pour réaliser certains projets, tels ceux de nature préventive, sur plusieurs années
- Établir des périodes fixes et connues pour le dépôt de projets dans le cadre des différents programmes

Relations entre les municipalités et le Ministère

- Les municipalités doivent régulièrement se référer à des fonctionnaires de Québec ou de Montréal pour expliquer les enjeux locaux;
- Le processus d'échange d'informations entre les municipalités et le Ministère lors de travaux routiers effectués par ce dernier sur les routes dont il a l'entretien est jugé insuffisant;
- De même, lorsqu'une municipalité doit réaliser des travaux d'entretien de ses réseaux d'aqueduc ou d'égout sur les routes du Ministère, les exigences de ce dernier sont élevées. Celui-ci doit approuver toutes les planches descriptives des mesures, dont celles référant à la signalisation des travaux, que la municipalité doit mettre en place durant la période des travaux.

Pistes de solutions soumises

- Développer des mécanismes de gestion pour prendre en compte les préoccupations des municipalités
- Établir un canal de communication efficace entre les municipalités et le Ministère

Déplacements actifs et pistes cyclables

- Les déplacements actifs contribuent à améliorer la santé des personnes et répondent à un besoin grandissant de mobilité tant dans les milieux urbanisés que dans les milieux ruraux;
- L'aménagement de pistes cyclables et de sentiers pédestres est souhaitable.

Piste de solution soumise

- Assurer un meilleur arrimage entre les programmes d'aide pour soutenir la mise en place et l'entretien d'aménagements facilitant les déplacements actifs

Axe 1 – Planification

Portée des plans d'intervention

- La cohabitation des plans d'intervention (PIIRL et PISRMM) amène une certaine confusion pour la compréhension des objectifs et des objets d'intervention;
- Dans certains cas, la démarche de préparation du PIIRL s'est bien déroulée, à la satisfaction des municipalités
- Le PIIRL donne un portrait du réseau routier figé dans le temps à partir d'informations recueillies à un moment donné. Par ailleurs, le fait que les travaux soient subventionnés à 75 % est apprécié.

Pistes de solutions soumises

- Faciliter la réalisation conjointe des PIIRL et des PISRMM
- Diffuser les expériences positives vécues par certaines MRC
- Les PIIRL donnent un portrait de l'état du réseau routier local à un moment donné. Ce portrait devrait être actualisé

Classification fonctionnelle du réseau routier local

- La classification fonctionnelle des routes locales de niveau 1 et 2 qui a servi de base à l'élaboration des PIIRL ne cadre pas avec la réalité actuelle des municipalités. Selon elles, le classement des routes n'est plus adéquat, car la dynamique régionale a changé avec le temps;

Piste de solution soumise

- Reconnaître l'ensemble des routes locales de niveau 1 et 2 dans la gestion des programmes

Délai de traitement des dossiers

- Les délais de traitement et de réception des documents nuisent au fonctionnement efficace des travaux, lesquels sont souvent réalisés avant que la municipalité ait reçu l'autorisation finale;
- L'analyse des plans déposés par les MRC est trop longue, retardant l'accès au programme Réhabilitation pour les municipalités. L'exercice est lourd.

Piste de solution soumise

- Réduire les étapes de traitement des dossiers et limiter les documents administratifs à produire

Axe 2 – Immobilisation

Délai de traitement des demandes

- Le délai de traitement des demandes déposées dans le cadre de l'élaboration des PIIRL, des PISRMM et du RRRL est très long. Les municipalités perçoivent une complexité excessive dans les étapes de gestion des programmes. Il est très difficile de connaître l'état d'avancement des dossiers;
- À la suite de la préparation des PIIRL, les municipalités devraient pouvoir aller de l'avant le plus rapidement possible pour réaliser les travaux. La préparation du PIIRL se déroule assez bien, mais cela se complexifie à l'étape du dépôt des projets d'intervention;
- Le processus d'élaboration du PIIRL et du PISRMM est assez simple, mais les municipalités ont peu de latitude pour le choix des travaux à réaliser comparé aux constats découlant des relevés; la production de multiples documents alourdit le traitement et les municipalités ne sentent pas que leur expertise est reconnue;
- Une autre lacune observée est l'absence de prise en compte de la mobilité active dans le processus de planification (par exemple en ce qui concerne l'asphaltage des accotements).

Pistes de solutions soumises

- Simplifier les échanges entre les municipalités et le Ministère, notamment pour le suivi des dossiers
- Une fois le PIIRL adopté, mettre en place un processus rapide de traitement des demandes d'intervention
- Reconnaître l'expertise municipale et limiter aux plans et devis les documents à soumettre pour justifier les travaux à réaliser qui diffèrent de ceux identifiés au PIIRL
- Rendre admissibles les travaux susceptibles de favoriser la mobilité active (accotements et trottoirs)

Recours obligatoire aux firmes externes

- L'obligation de devoir confier la production de plans et devis à des firmes de génie externes est comprise, mais nie la capacité des municipalités d'agir comme de réels gouvernements de proximité, d'autant plus que plusieurs disposent de ressources internes qualifiées;
- L'évaluation des coûts de certains travaux par les firmes externes dans le cadre des PIIRL est beaucoup trop élevée, jusqu'à trois fois dans certains cas;
- Certaines opérations d'entretien ne devraient pas nécessiter la préparation de plans et devis.

Pistes de solutions soumises

- Reconnaître les compétences municipales et permettre aux municipalités d'élaborer les plans et devis
- Ne plus exiger la préparation de plans et devis pour certaines interventions usuelles ou plus simples

Ordonnancement des travaux

- La rigidité de l'ordonnancement des travaux selon les sections identifiées dans le PIIRL ne correspond pas aux attentes des municipalités qui voudraient réaliser des travaux sur de plus longues distances. Dès lors, il est difficile pour plusieurs municipalités de coordonner leurs interventions sur une même route afin de limiter les nuisances;

- Le morcellement des travaux fait en sorte d'en gonfler artificiellement les coûts. Les interventions prévues dans les PIIRL ne coïncident pas dans le temps avec celles que souhaitent faire les municipalités. Les travaux étant souvent réalisés par étape, les résidents ne comprennent pas nécessairement la logique et interrogent la municipalité.

Pistes de solutions soumises

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Permettre de regrouper plusieurs projets contigus dans une seule opération annuelle ● Ne pas obliger les municipalités à réaliser les travaux par étapes sur un même axe |
|---|

Encadrement des actions des municipalités

- La responsabilisation des municipalités, telle que suggérée dans le Rapport Perreault, demeure encore à l'étape de projet. La transformation ne s'observe pas encore dans la gestion quotidienne. Malgré l'adoption de la Loi 122, les maîtres-mots « adapter, moduler et simplifier » ne sont pas mis en pratique; le mur-à-mur semble avoir repris le dessus et on croit que tout est géré centralement. On constate que l'encadrement des programmes n'a pas diminué avec le temps. La reconnaissance de la capacité des municipalités à gérer sainement leurs finances est essentielle, surtout si l'on se réfère à la Loi 122. Les exigences gouvernementales pour le versement des subventions limitent la capacité des municipalités à effectuer ses choix;
- Bien que plusieurs MRC et municipalités aient profité de l'aide du MAMOT pour se doter de services de génie, le fonctionnement des programmes ne permet pas de reconnaître et de mettre à contribution la compétence de ces services professionnels;
- Reconnaître les compétences de gestion des municipalités en allégeant le processus de reddition de comptes. Cette opération est d'autant plus lourde que la municipalité est petite;
- La reddition de comptes est complexe et les formulaires diffèrent d'une année à l'autre. Les municipalités sont considérées de prime abord comme étant des fraudeuses.

Pistes de solutions soumises

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Reconnaître les municipalités comme gouvernements de proximité : « adapter, moduler et simplifier » ● Revoir les règles de gestion des programmes pour éviter le traitement « mur-à-mur » des municipalités ● Permettre aux MRC et aux municipalités de recourir aux services professionnels internes ● Envisager remplacer les formules complexes de reddition de comptes par une attestation du trésorier de la municipalité ● Adopter une formule simple de reddition de comptes et ne pas modifier les formulaires chaque année |
|---|

Périodes d'ouverture des programmes

- Les périodes dont disposent les municipalités, pour déposer leurs demandes d'aide dans certains programmes, sont trop courtes. Seules certaines municipalités réussissent à le faire avant la fermeture du programme. Les attentes municipales pour recevoir un soutien financier pour la réalisation des travaux identifiés dans un plan d'intervention sont quelquefois non satisfaites; dans certains cas les travaux ne sont subventionnés qu'à 50 % plutôt qu'à 75 %.

Pistes de solutions soumises

- Outiller les municipalités pour qu'elles puissent plus facilement déposer leurs demandes et identifier le taux d'aide financière auquel elles seraient admissibles selon les travaux à réaliser et le programme d'aide visé
- Confirmer le pourcentage de subvention dès l'acceptation du projet déposé par la municipalité

Limite budgétaire et vitalité des municipalités

- L'enveloppe globale des subventions doit être répartie entre un très grand nombre de municipalités, ces dernières craignent une sorte de concurrence entre elles ainsi qu'à l'échelle régionale;
- Les montants d'aide pour la réhabilitation sont principalement réservés aux MRC qui ont réalisé des plans, d'où une perception d'une aide limitée mise à la disposition d'autres municipalités;
- La cote utilisée pour la modulation du niveau d'aide en fonction du critère de vitalité des municipalités est jugée trop restrictive au regard des objectifs gouvernementaux de soutenir les municipalités sur une base équitable.

Pistes de solutions soumises

- Prendre les mesures administratives pour permettre l'acceptation du plus grand nombre possible de projets
- Mieux faire connaître les paramètres des programmes accessibles à l'ensemble des municipalités
- Développer une grille de subvention variable selon le degré de vitalité des municipalités plutôt que d'utiliser le seuil actuel d'admissibilité

Modalités pour l'obtention des règlements d'emprunt

- Les démarches entourant les demandes de règlements d'emprunt et les aller-retour entre le MAMOT et le Ministère irritent les municipalités qui ont l'impression de tourner en rond;
- Le fait qu'une MRC dispose d'un PIIRL ou d'un PISRMM adopté et approuvé par le Ministère devrait accélérer le traitement des demandes de règlement d'emprunt des municipalités constituantes.

Pistes de solutions soumises

- Revoir les exigences des programmes quant à la production des règlements d'emprunt
- Intervenir auprès du MAMOT pour qu'il considère que l'adoption des PIIRL est un élément à considérer pour l'analyse des demandes de règlement d'emprunt

Réalisation des travaux en régie

- Certains travaux de conception, de construction et de surveillance pourraient avantageusement être réalisés en régie dans le cas de plusieurs municipalités. Une telle pratique permettrait d'optimiser l'utilisation du personnel et de rentabiliser l'utilisation de la machinerie municipale;
- Le recours quasi systématique à des firmes externes pour la réalisation de plans et devis, les travaux de construction ou la surveillance des chantiers apparaît superflu et probablement plus coûteux;

- La pratique permet de constater que les travaux réalisés en régie par les municipalités sont généralement moins chers. Dans certains cas, une municipalité peut économiser plus de 20% du coût des travaux si elle les réalise en régie.

Piste de solution soumise

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Établir des balises pour permettre que certains travaux réalisés en régie puissent être admissibles à l'aide financière |
|---|

Entretien préventif

- Plusieurs municipalités entretiennent adéquatement leurs infrastructures (ex. : le remplacement de ponceaux), mais, en se référant à certaines modalités des programmes, dont le PIIRL, il faudrait qu'elles attendent que ceux-ci soient en piètre état afin de pouvoir bénéficier d'une aide financière.

Piste de solution soumise

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Reconnaître l'importance de réaliser certains travaux préventifs et permettre qu'ils soient devancés au regard de la programmation quinquennale du PIIRL |
|--|

Marge de manœuvre du Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ)

- Le Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ) a des critères d'encadrement stricts qui limitent l'utilisation des sommes pour la réfection des routes locales. Toutefois la programmation pluriannuelle possible dans la TECQ est perçue positivement.

Piste de solution soumise

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Le Ministère devrait s'inspirer de l'approche de la TECQ pour repenser les programmes d'aide à la voirie locale |
|---|

Simplicité de certains programmes d'aide

- La simplicité d'application du Programme d'aide à l'amélioration du réseau routier municipal (PAARRM) est bien perçue. Toutefois, les délais de versement ainsi que le renouvellement annuel des formulaires sont des irritants. Il en va de même pour le versement de l'aide sur trois années budgétaires particulièrement dans le cas où les montants de subvention sont peu élevés;
- Malgré tout, cela tranche avec la lourdeur et les délais de traitement des autres programmes.

Pistes de solutions soumise

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Éviter le renouvellement annuel des formulaires et accélérer le versement des montants d'aide ● Sensibiliser les décideurs à limiter le nombre de cas pour lesquels le versement de l'aide financière se fait sur trois années budgétaires |
|---|

Axe 3 – Entretien

L'absence d'indexation des budgets

- La non-indexation de l'enveloppe budgétaire du programme d'aide à l'entretien limite sérieusement la capacité financière des municipalités pour entretenir leur réseau routier. De plus, parallèlement au transfert de la voirie locale, les municipalités ont reçu une nouvelle responsabilité financière, celle de payer les frais de la Sureté du Québec;
- Non seulement le montant d'aide est-il demeuré inchangé, mais l'obligation de procéder à une reddition de compte génère des coûts et requiert des efforts administratifs qui peuvent se traduire par un surcoût d'environ 10 % à 15 %;
- Il faut toutefois convenir que le premier programme mis en place lors du transfert des routes n'obligeait pas les municipalités à investir sur leur réseau routier et plusieurs d'entre elles ont utilisé les montants disponibles à d'autres fins.

Pistes de solutions soumises

- Revoir et actualiser la formule de calcul de l'aide à l'entretien du réseau routier
- Simplifier le processus de reddition de comptes

Entretien d'hiver

- Le volet, concernant le remboursement des frais d'entretien d'hiver, préoccupe la majorité des municipalités, qui attendent toujours une confirmation de l'aide financière. L'arrêt du versement des subventions pour l'entretien d'hiver est considéré comme une épée de Damoclès par les municipalités qui, dans certains cas, devraient consacrer une part très importante de leur budget à cette fin. De plus, la réception de cette subvention se faisait plus de six mois après la fin des opérations.

Pistes de solutions soumises

- Maintenir et augmenter l'aide financière pour le remboursement des frais d'entretien d'hiver
- Accélérer le versement de la subvention afin d'éviter des frais de financement aux municipalités

Chemins à double vocation

- Le faible montant accordé pour l'entretien des chemins à double vocation (842 \$ / km) ne répond pas aux besoins identifiés par les municipalités. De plus, le seuil de 1 000 camions par année est mal compris et difficile à vérifier dans certaines circonstances. La reconnaissance des chemins à double vocation pose un problème de compréhension à l'égard des décisions ministérielles;
- Les coûts d'entretien de ces chemins sont considérablement plus élevés que la compensation versée par le programme. De plus, plusieurs chemins locaux de niveau 3 sont utilisés par les camionneurs, mais ne sont pas pris en compte pour le calcul de la subvention. Les besoins d'aide pour les chemins à double vocation vont au-delà de l'entretien et devraient couvrir leur réfection. La circulation des poids lourds semble diminuer à certains moments, comme si les entreprises voulaient demeurer en deçà du seuil annuel de 1 000 camions;

- Les coûts d'entretien de ce type de chemins durant la période hivernale sont plus élevés en raison de la formation de glace compactée sur la chaussée due à la circulation des véhicules lourds;

Pistes de solutions soumises

- Réviser à la hausse le montant d'aide pour l'entretien des chemins à double vocation
- Établir une méthode simple pour reconnaître l'admissibilité des routes à titre de chemins à double vocation sur une base pluriannuelle
- Modifier le seuil de 1 000 camions pour la reconnaissance du statut en introduisant une modulation dès la présence régulière de camionnage sur les routes

Entretien et remplacement des ponts et des ponceaux

- Dans certains cas, les travaux que le Ministère effectue sur un pont ne sont pas toujours perçus comme étant prioritaires par la municipalité, celle-ci pouvant souhaiter que les interventions se fassent sur une autre structure dont l'état lui semble moins bon;
- Les fermetures de ponts pour des raisons de sécurité de la structure peuvent entraîner des problèmes plus graves (ex. : lors d'un incendie). Dans certains cas, les réparations devraient être faites beaucoup plus rapidement;

Pistes de solutions soumises

- Améliorer le mode de communication entre le Ministère et les municipalités quant aux interventions à réaliser sur les ponts et mieux les coordonner
- Informer adéquatement les citoyens, de concert avec la ou les municipalités concernées, des effets possibles de la fermeture d'un pont

Recommandations aux ministres :

Lors des rencontres, nous avons réalisé que la plupart des enjeux soulevés et des solutions soumises par les élus et les administrateurs de municipalités et des MRC étaient sensiblement les mêmes d'une région à l'autre. Bien entendu, les différences dans la structure économique régionale, la linéarité du territoire, la densité de population ainsi que la proximité des centres urbains d'importance ont amené des constats différenciés.

De l'ensemble des propos recueillis nous pouvons d'ores et déjà dégager quelques lignes directrices souhaitées par la majorité des personnes rencontrées : adapter, moduler et simplifier les programmes d'aide à la voirie locale. À cela, nous pouvons ajouter la volonté d'une plus grande autonomie exprimée par les municipalités afin qu'elles soient considérées comme de réels gouvernements de proximité, responsables de leurs gestes.

Au-delà de la gestion des programmes d'aide financière, nous avons aussi pris note de l'intérêt de nombreuses municipalités qui souhaitent un dialogue accru avec le Ministère, le renforcement de leurs compétences en matière de planification des interventions routières par un dialogue accru avec les représentants régionaux du Ministère ainsi qu'une reconnaissance graduelle des ressources humaines présentes dans les MRC et les municipalités.

En réponse aux principaux besoins exprimés lors des rencontres nous présentons nos recommandations sous trois thèmes:

- I. Bonification des montants des programmes d'aide ;
- II. Reconnaissance de l'autonomie municipale ;
- III. Allègement des modalités de gestion des programmes d'aide ;

Constats et recommandations

I. Bonification des montants des programmes d'aide

1. Le fait que plusieurs programmes d'aide financière cohabitent, qu'ils soient complexes et que leur présentation soit difficile à assimiler pour les municipalités, sans compter le caractère statique des budgets, ne facilite pas les échanges entre le monde municipal et le Ministère. Les municipalités considèrent que les sommes disponibles dans ces programmes sont nettement insuffisantes.

Nous recommandons de réduire au minimum le nombre des programmes en les regroupant et en y incorporant des volets distincts. De plus, il nous apparaît essentiel que le Ministère bonifie les montants affectés à la voirie locale.

Nous recommandons de revoir à la hausse les montants versés dans le Programme d'aide à l'entretien du réseau routier local et d'actualiser le taux aide financière pour l'entretien d'hiver.

Nous recommandons l'adoption d'une nouvelle formule de calcul de l'aide versée dans le volet principal du PAERRL; cette formule devrait être simple et transparente. Elle devra par ailleurs prévoir un effort fiscal minimum en fonction de la capacité de payer des municipalités et une bonification pour les municipalités dévitalisées en cohérence avec la Stratégie d'occupation et de vitalité des territoires.

2. Il est apparu clairement que les besoins municipaux pour améliorer le réseau routier local sont immenses. Le gouvernement a déjà fait beaucoup en ajoutant 50 M\$ par an dans le cadre de l'Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019 conclu entre le gouvernement et le monde municipal. Néanmoins, les budgets et leur redistribution inquiètent des municipalités, notamment en ce qui concerne les montants disponibles pour la réhabilitation du réseau routier.

Nous recommandons d'accroître l'aide accordée aux projets d'immobilisation visant la réfection et l'amélioration des routes.

3. Le principal poste budgétaire des programmes d'aide à la voirie locale est le Programme d'aide à l'entretien du réseau routier local. Le fait que ce programme n'a fait l'objet d'aucune indexation depuis son introduction en 1993 et, qu'en raison des fusions ou des regroupements, certaines municipalités ont vu leur budget diminuer ou disparaître a été mentionné à plusieurs reprises lors des rencontres. En plus de la stagnation des budgets, les municipalités disent devoir consacrer l'équivalent de 10 % à 15 % du montant de l'aide en frais administratifs pour la gestion des programmes et la reddition de comptes. Enfin, l'incertitude concernant le remboursement des frais liés à l'entretien d'hiver préoccupe la majorité des municipalités rencontrées.
4. La circulation des véhicules lourds sur l'ensemble des routes locales inquiète les municipalités qui craignent que leur réseau routier se détériore de plus en plus rapidement, sans qu'elles n'aient la capacité financière de l'entretenir. Le volet des chemins à double vocation du PAERRL permet un soutien financier aux municipalités mais, selon l'expérience des municipalités, celui-ci ne correspond pas aux besoins identifiés. Par ailleurs, plusieurs des routes locales de niveau 1 ou 2 où le volume de camions n'atteint pas le seuil de 1 000 annuellement ne peuvent être considérées dans le calcul.

Nous recommandons de modifier les modalités du volet d'aide pour l'entretien des chemins à double vocation ainsi que les montants versés par kilomètre de routes admissibles. Il est suggéré d'adopter une méthode simple pour l'identification des chemins à double vocation sur une base pluriannuelle et de réviser l'application du seuil actuellement requis de 1 000 camions pour la reconnaissance de ces routes.

II. Reconnaissance de l'autonomie municipale

5. Le caractère annuel des budgets disponibles dans les programmes limite la capacité des municipalités de planifier les interventions sur plusieurs années. Cette situation est complexifiée par la différence entre les périodes des cycles budgétaires des municipalités et du gouvernement.

Nous recommandons d'étudier la possibilité d'autoriser des budgets pour faciliter la réalisation de projets municipaux sur plusieurs années. De plus, il serait souhaitable que les périodes permettant le dépôt des dossiers par les municipalités soient revues et que les demandes puissent être soumises tout au long de l'année.

6. Les relations entre les municipalités, les MRC et le Ministère se sont améliorées depuis les dernières années, particulièrement en ce qui concerne l'échange d'information et la disponibilité de ressources ministérielles pour assister le monde municipal. De plus, depuis 2008, le Ministère a repris la gestion des ponts et des ponceaux de 4,5 m et plus. Les municipalités ne sont pas toujours mises au courant assez tôt dans les cas de travaux d'entretien, d'imposition d'une limite de capacité de charge ou de fermeture de ponts sur leur réseau routier.

Nous recommandons au ministre de demander aux directions générales de territoire d'être plus proactives dans leurs relations avec les municipalités afin de veiller à améliorer les mécanismes d'échanges d'informations sur les travaux de voirie de ministère et des municipalités.

7. De plus en plus, les déplacements actifs sont considérés comme une nécessité d'aménagement du territoire par les municipalités. La complémentarité des programmes associés au vélo avec ceux de la voirie locale est demandée.

Nous recommandons que soient arrimés les programmes d'aide disponibles pour permettre aux municipalités la mise en place et l'entretien d'aménagements facilitant les déplacements actifs.

8. La portée régionale des plans d'intervention et la cohabitation de deux plans distincts (PIIRL et PISRMM) suscitent des questionnements et certaines réticences de la part de plusieurs municipalités, certaines souhaitant être associées plus étroitement à la planification.

Nous recommandons la mise en place d'un plan de communication pour mieux faire connaître les objectifs des plans et diffuser les expériences positives vécues par certaines MRC. De plus, nous demandons au Ministère de faciliter la démarche de réalisation conjointe des PIIRL et des PISRMM pour les MRC qui le souhaiteraient. Enfin, il est important que le Ministère rappelle que le processus d'élaboration des plans prévoit que les municipalités collaborent à la préparation de ces plans.

9. Des municipalités ont rappelé la difficulté qu'elles ont d'utiliser pleinement leur personnel interne pour la préparation de plans et devis ou pour la surveillance de chantiers ce qui est, de leur avis, difficile à comprendre pour les élus et les gestionnaires. Ceux-ci considèrent que le recours systématique à des firmes externes les empêche de jouer leur rôle ; de plus, selon plusieurs, certaines opérations courantes d'entretien pourraient facilement être réalisées en régie.

Nous recommandons d'envisager de ne plus séparer les frais associés aux plans et devis de ceux du projet. Cette forme de reconnaissance des municipalités contribuerait à grandement simplifier et raccourcir le processus.

Nous recommandons aussi de reconnaître les compétences municipales en établissant des balises permettant de rendre admissibles, à certaines conditions, des travaux effectués par les municipalités. Enfin, nous recommandons de ne plus exiger la transmission au Ministère de plans et devis pour les interventions simples et usuelles d'entretien.

10. Le morcellement des travaux identifiés aux plans d'intervention soulève des questions dans la population. Pour leur part, les participants considèrent que cette pratique empêche les économies d'échelle et tend à faire gonfler le coût des travaux.

Nous recommandons que le Ministère rappelle aux MRC qu'elles peuvent prendre en considération l'ordonnancement des interventions par axe afin de permettre aux municipalités de limiter l'impact des travaux sur les usagers de la route.

11. L'importance de reconnaître la capacité des municipalités à gérer sainement leurs finances a été soulevée à plusieurs occasions. Parmi les éléments ciblés il y a le processus de reddition de comptes; cette opération est considérée comme étant lourde et complexe, notamment pour les petites municipalités.

Nous recommandons de poursuivre la simplification de la reddition de comptes amorcée avec le Programme d'aide à l'entretien du réseau routier local qui est maintenant incluse au rapport annuel transmis au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et de développer des solutions électroniques en ligne pour la gestion des programmes d'aide financière.

III. Allègement des modalités de gestion des programmes d'aide

12. Le traitement des différents documents déposés par les municipalités auprès du Ministère dans le cadre des plans d'intervention est lourd et est considéré comme un frein au processus, limitant l'accès au programme de réhabilitation.

Nous recommandons de réduire les étapes administratives dans le traitement des dossiers, tout comme le nombre de documents à produire. Nous croyons que ces modifications au processus permettront aux municipalités de bénéficier des allègements accordés par le MAMOT, notamment concernant les règlements d'emprunt.

13. Une fois qu'un PIIRL ou un PISRMM est adopté, les demandes qui sont déposées pour réaliser les travaux en découlant nécessitent des délais de traitement très longs et les étapes de gestion sont perçues par les municipalités comme étant complexes. De plus, les municipalités disent ne pas sentir que leur expertise et leur connaissance de leur réseau sont reconnues, notamment lors des demandes de modification à l'ordre des travaux.

Nous recommandons de simplifier et d'accélérer le processus de traitement des demandes d'intervention découlant du PIIRL, de limiter les documents à soumettre pour justifier les travaux à réaliser qui diffèrent de ceux identifiés au PIIRL et de reconnaître certains redressements lors de dépassements imprévus de coûts.

14. Les municipalités considèrent que les périodes dont elles disposent, pour déposer leurs demandes d'aide dans certains programmes, sont trop courtes et empêchent certaines d'entre elles de préparer et de soumettre leurs dossiers. De plus, les municipalités dont les projets sont acceptés doivent attendre la confirmation du montant de l'aide financière.

Nous recommandons de développer un processus facilitant aux municipalités le dépôt de leurs demandes et la détermination du taux d'aide financière en fonction du programme d'aide.

15. Plusieurs municipalités ont mentionné que le programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ) permet d'investir sur les routes à certaines conditions. Même si ces investissements ne sont pas priorités, le fait que les municipalités puissent réaliser une programmation pluriannuelle est considéré comme un élément positif par rapport aux autres programmes d'aide.

Nous recommandons que pour la révision des programmes, le Ministère considère l'adoption d'une approche de planification pluriannuelle. Par ailleurs, afin de simplifier l'intervention ministérielle de gestion de ce programme, nous suggérons que l'approbation de la programmation municipale des travaux routiers soit déléguée à un gestionnaire du Ministère.

16. De l'avis des participants aux rencontres, tous les programmes d'aide n'ont pas la même complexité. Certains ont souligné la simplicité du PAARRM, mais, en contrepartie, les délais de réception des versements — certains sur trois années budgétaires — constituent des points à améliorer.

Nous recommandons que le ministre limite aux seuls projets d'envergure le versement de l'aide financière sur trois années budgétaires.