

# AVIS DU COMITÉ D'EXPERTS INDÉPENDANTS

Monsieur Patrick Dubé,  
sous-ministre  
Ministère des Transports et de la Mobilité durable  
700, boulevard René-Lévesque Est, 28<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 5H1

## **Objet : Avis sur la programmation initiale 2022-2024**

Monsieur le Sous-ministre,

Conformément au mandat reçu en 2016 et renouvelé en 2020 et 2021, le comité d'experts indépendants présente son avis sur la programmation 2022-2024. Il est important au départ de préciser qu'une transition importante a marqué les activités du comité dans la dernière année. Deux des membres du comité, Messieurs Jean Bédard et Jacques Girard, ont quitté le comité à l'été 2021. Un nouveau membre, M. François Chapdelaine, s'est joint au comité à l'automne 2021. Une autre personne identifiée au même moment par le ministère a par la suite indiqué ne pouvoir concilier ce mandat avec ses autres activités. Le ministère a poursuivi ses recherches et a informé le comité en juin 2022 qu'une troisième personne, M. Sylvain Beaudry, avait été nommée.

Les activités du comité en 2021 et 2022 se sont déclinées comme suit :

- Participation d'un membre du comité aux rencontres de discussion en octobre et novembre 2021 sur la programmation proposée entre l'administration centrale et les directions territoriales (Estrie, Capitale nationale, Montérégie, Abitibi-Témiscamingue, Mauricie-Centre du Québec, Bas Saint-Laurent, Gaspésie, îles de la Madeleine, Chaudière Appalaches). Le comité a aussi assisté en début 2022 à la discussion avec le sous-ministériat aux grands projets routiers et à la région métropolitaine de Montréal.
- Rencontres du comité avec les fonctionnaires du ministère pour discuter de la programmation 2022-2024 et des suivis aux précédents rapports du comité.
- Rencontres et conférences téléphoniques des membres du comité pour discuter de l'information reçue et préparer le présent avis de décembre 2021 à octobre 2022.

## **A. SUIVI DES ACTIONS MISES EN PLACE EN RÉPONSE AUX AVIS PRÉCÉDENTS**

Comme par les années précédentes, le ministère a produit cette année une mise à jour du tableau de suivi aux recommandations incluses dans les rapports antérieurs du comité et cette mise à jour a été discutée avec deux des membres actuels du comité au printemps 2022. Il apparaît maintenant aux membres du comité que certains points ne nécessitent plus de suivi particulier, que d'autres sont devenus moins pertinents, et enfin que d'autres nécessitent encore des actions de la part du ministère.

À l'été 2022, des informations ont été rendues publiques sur une étude relative à l'état du Pont Pierre Laporte. Le comité a reçu par la suite des informations de la part du ministère sur l'inspection et le plan de gestion de cette structure d'envergure, de même que les communiqués de presse récents du ministère concernant le pont. Le ministère a aussi indiqué qu'une enquête administrative avait été lancée et ses conclusions sur la séquence des événements ne sont pas encore connues. Le ministère a annoncé depuis l'accélération du remplacement des suspentes du pont.

Le comité observe que plusieurs interventions sur des ouvrages majeurs ont été nécessaires dans un espace de temps rapproché. Outre le Pont Pierre-Laporte, mentionnons notamment le Pont de l'Île-aux-Tourtes et le Pont des Piles, dont le remplacement est planifié. Le comité entend examiner les informations les plus récentes sur la gestion des ouvrages majeurs par le ministère, notamment en lien avec les pratiques de gestion de risques du ministère, un enjeu important qui a fait l'objet de recommandations par le comité dans ses rapports antérieurs.

Compte tenu de ce qui précède et de la transition importante des membres du comité au cours de la dernière année, le comité a décidé de remettre à son rapport de l'an prochain l'identification des éléments qui devront faire l'objet d'un suivi particulier parmi les recommandations de ses précédents rapports.

## **B. AVIS SUR LA PROGRAMMATION 2022-2024**

Le comité veut offrir ses remerciements aux membres du personnel du ministère pour leur collaboration et leur appui. Le comité demeure à même d'observer l'expertise technique et le professionnalisme des fonctionnaires du ministère.

Dans le cadre de son mandat sur la programmation des travaux routiers, le comité a été appelé au cours des six dernières années à examiner l'évolution récente et prévisible de l'état des chaussées et structures sous la responsabilité du MTQ. Le comité a ainsi été à même au travers de ses discussions avec les fonctionnaires du ministère et de l'analyse de divers documents produits par le ministère et par le secrétariat du Conseil du Trésor, principalement le plan québécois des infrastructures (PQI), de mieux comprendre le cadre institutionnel entourant la programmation des travaux routiers et ses impacts sur la capacité du ministère à s'acquitter de son mandat.

Sur la base de son travail relatif à la programmation 2022-2024 et du travail du comité dans les années précédentes, le comité fait les observations suivantes.

## **1. Programmation 2022-2024**

Lors des rencontres avec les directions territoriales, le comité a porté attention aux éléments soulevés au cours des discussions à l'égard de la concordance de la programmation proposée par la direction territoriale avec les stratégies d'intervention développées par l'administration centrale, ainsi que de la capacité des directions territoriales à atteindre les points de contrôle requis pour assurer l'inscription à la programmation des projets identifiés comme prioritaires et la réalisation dans les délais prévus de ceux inscrits à la programmation. Il s'agit là d'enjeux importants pour assurer la réalisation la plus complète possible de la programmation approuvée et l'alignement des travaux réalisés avec les interventions à bénéfices-coûts les plus élevés, maximisant ainsi l'impact des travaux effectués sur l'état à moyen terme du réseau routier. Il s'agit aussi d'éléments déjà soulevés dans les rapports précédents du comité, et qui aussi sont reliés aux défis rencontrés par le ministère en ce qui a trait à sa dotation en ressources humaines. Le comité reviendra sur ces enjeux dans son rapport de l'an prochain.

Par ailleurs, une préoccupation demeure à l'égard des raisons données par les directions générales territoriales (DGT) pour les retards dans les travaux. La validation (interne) d'écarts/coûts trop élevés est un des premiers facteurs identifiés. Ces écarts risquent de s'accroître dans les deux (2) prochaines années avec les hausses de coûts reliées à l'inflation qui sont à prévoir, un enjeu que nous discutons davantage plus loin dans ce rapport. Le recrutement et la rétention du personnel demeurent aussi des enjeux majeurs, plusieurs DGT ayant indiqué ne pas avoir de solution pour éviter les départs et la difficulté de recrutement. Il faut en plus prendre en compte l'impact de la grève des ingénieurs du secteur public.

Pour donner suite à ces observations, nous sommes d'avis que le MTQ devrait établir et suivre l'avancement de balises de taux de réalisation pour la période 2022-2024 non seulement en pourcentage (%) du budget (\$) dépensés mais aussi en fonction des kilomètres (km) de routes et du nombre ou de la valeur des actifs remis en état. Il y a un risque d'accroître davantage le DMA si l'accomplissement des balises est uniquement relié au budget prévu.

Dans le contexte économique inflationniste et de rareté de la main d'œuvres autant à l'interne (MTQ) que dans le marché (entrepreneurs, firmes d'ingénierie, consultants, etc.), le partage des ressources entre les territoires devient encore plus essentiel afin d'accomplir l'ensemble des travaux prévus dans la programmation. Dans ce cadre, un rapport annuel sur le partage des ressources serait nécessaire afin de mesurer l'ampleur du partage des ressources, sa contribution à l'accomplissement des balises et de

documenter les meilleures pratiques de gestion favorisant cette forme de collaboration à distance.

La compétition pour les ressources rend encore plus pertinent l'enjeu de communication et de coordination des grands travaux entre les projets du ministère et ceux des municipalités dans chaque région déjà soulevé dans les rapports antérieurs du comité. À cet égard, la capacité de la main d'œuvre active au niveau de la réalisation des projets considérant la disponibilité des effectifs est toujours un enjeu.

## **2. Inspection des structures et suivis**

Le ministère a développé des indicateurs afin de suivre l'évolution des chaussées et des structures existantes. Des indicateurs tels que le confort de roulement, l'orniérage, la fissuration et les actifs des ponceaux sont en place pour les chaussées. Pour les structures, les actifs suivants font l'objet d'un suivi : les structures MTQ > 4,5 m, les structures MTQ 3,0 à 4,5 m, les ponts municipaux ainsi que les structures de signalisation. Ces indicateurs montrent que le pourcentage d'actifs en bon état pour les chaussées est stable depuis l'exercice 2019-2020 alors qu'une légère amélioration est observée pour les structures.

Une évaluation continue et robuste de l'état des structures est un prérequis essentiel à la programmation et la réalisation en temps opportun des travaux nécessaires à leur maintien en bon état. Au début 2022, on a pris la décision de fermer en urgence le Pont des Piles, une structure majeure sur la route 155, en raison selon le ministère d'un état de dégradation plus importante et rapide que ce qui était anticipé. Des travaux de renforcement ont été effectués ce printemps et cet été et le pont a été réouvert. Le ministère travaille à amorcer la construction d'un pont de remplacement en 2023. Tel qu'indiqué plus haut, la situation entourant le Pont Pierre-Laporte à Québec est aussi préoccupante. Une analyse approfondie en fonction des informations reçues et à recevoir sera fournie dans le prochain rapport du comité.

## **3. Déficit de maintien d'actifs et priorisation du maintien d'actifs du réseau routier**

### Retour sur les constats antérieurs

Le comité a examiné les nouvelles données à l'égard des travaux de maintien d'actifs réalisés et prévus, ainsi que de l'évolution du déficit de maintien d'actifs (DMA) du réseau routier présentées dans le plan québécois des infrastructures (PQI) 2022-2032 déposé par le gouvernement en mars 2022.

Le comité note en premier lieu que le déficit de maintien d'actifs du réseau routier (présenté au bas du tableau 2) a repris en 2022-2023 sa tendance à la hausse observée dans les années précédentes, confirmant l'observation du comité dans son rapport précédent à l'effet que le déclin observé en 2021 était artificiel et ne reflétait qu'un bris de série méthodologique. Le comité réitère à cet égard sa demande de l'an dernier d'obtenir une série révisée des estimés annuels du DMA pour le réseau routier et ses structures présentée sur une base comparable.

Dans son rapport de l'an dernier, le comité avait aussi noté que les augmentations de budget au PQI 2021-2031 à l'égard du réseau routier avaient largement favorisé les bonifications (75%) plutôt que les travaux de maintien des actifs. Le tableau suivant montre que cette situation se répète encore cette année, alors que les bonifications accaparent 65% des hausses de budget, et ce en dépit des engagements répétés à la priorisation du maintien des actifs.

**Tableau 1**

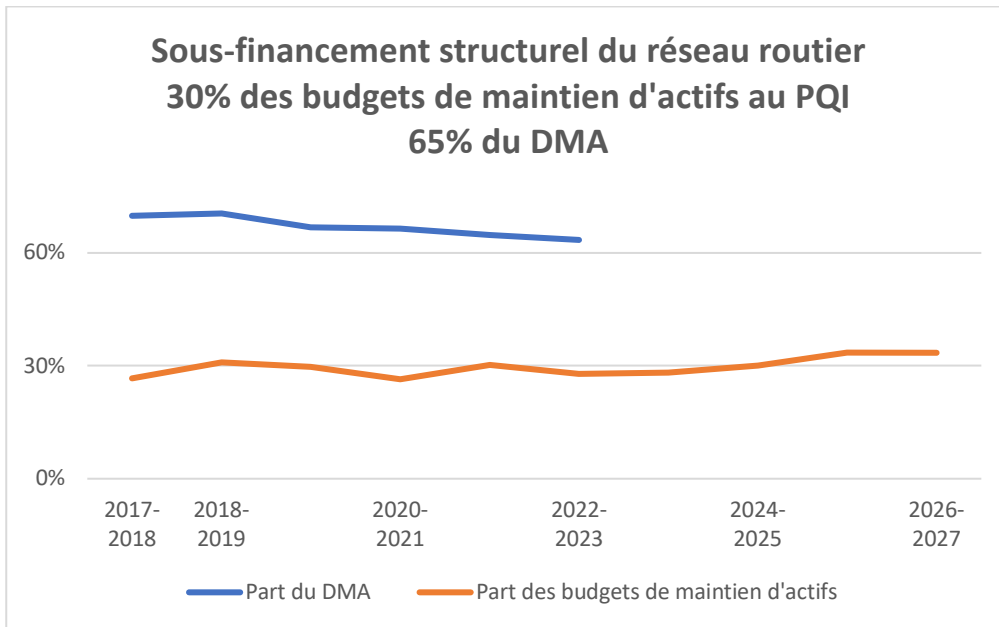
*Montants prévus pour le réseau routier pour les 5 premières années du PQI 2021-2031 et du PQI 2022-2032 (en millions de dollars)*

	<b>PQI 2021-2031</b>	<b>PQI 2022-2032</b>	<b>Augmentation</b>	<b>Part (%)</b>
Maintien du parc	11 384,9	11 996,1	611,2	<b>35%</b>
Bonification	3 706,7	4 865,7	1 159,0	<b>65%</b>
<b>Total</b>	<b>15 091,6</b>	<b>16 861,8</b>	<b>1 770,2</b>	<b>100%</b>

Sources : PQI 2021-2031 et 2022-2032, Tableau 2.4.1

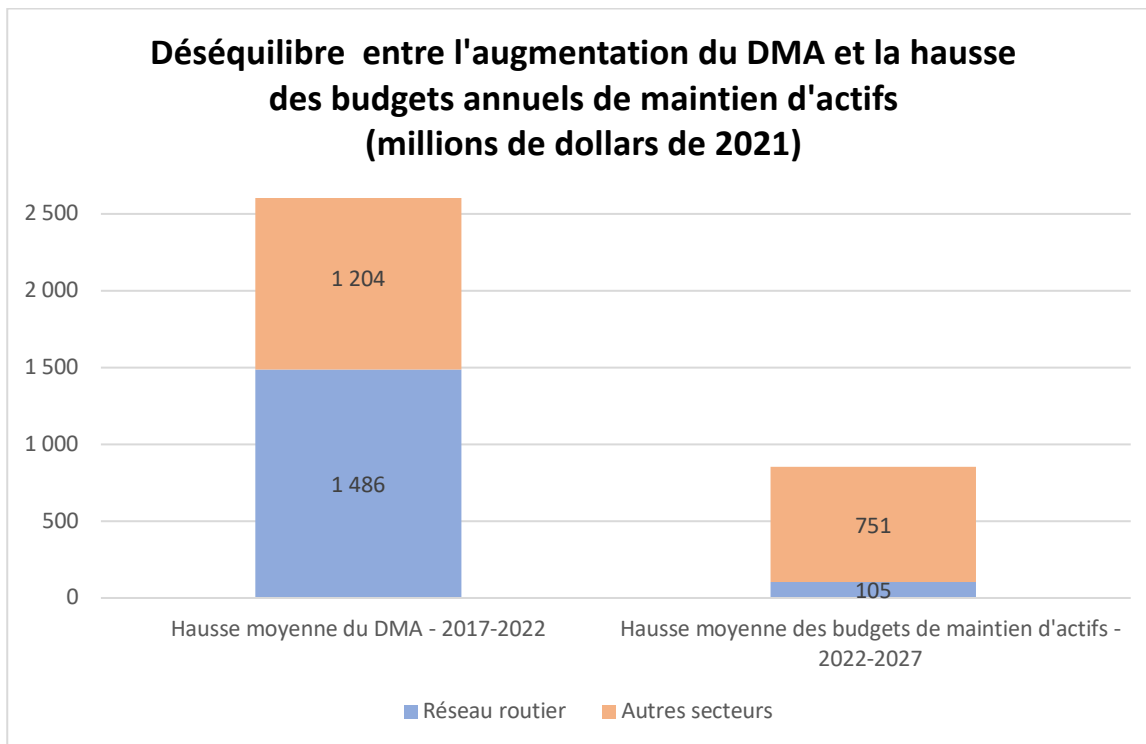
De plus, l'examen des données au PQI 2022-2032 et des années antérieures pour l'ensemble des secteurs ne fait que renforcer le constat déjà exprimé par le comité à l'effet que le réseau routier demeure systématiquement défavorisé dans l'allocation des budgets de maintien des actifs, comme le montre le graphique plus bas.

**Graphique 1**



En fait, les données au PQI 2022-2032 confirment que le gouvernement a amorcé un début de réinvestissement dans le maintien d'actifs des infrastructures publiques qui devrait se continuer dans les prochaines années. Malheureusement, les données au PQI montrent clairement aussi que ce sont les autres secteurs, et non le réseau routier, qui continueront de recevoir la part du lion de ces réinvestissements.

**Graphique 2**



Sources : PQI et calculs des auteurs

## Résurgence de l'inflation

Le comité est très préoccupé des impacts de la résurgence actuelle de l'inflation sur les volumes de travaux de maintien d'actifs qui pourront être réalisés par le ministère dans les années qui viennent. Des soumissions plus élevées vont se traduire par moins de kilomètres de routes ou de structures réparées à l'intérieur des balises budgétaires. Il est difficile de quantifier précisément ces impacts car les documents du PQI et ceux fournis par le ministère au comité ne contiennent pas d'informations sur l'évolution des coûts unitaires moyens des travaux réalisés par le ministère.

Pour se donner une idée de l'ordre de grandeur des impacts sur les volumes de travaux, le comité a utilisé l'IPC pour le Québec publié par Statistique Canada pour établir un estimé des budgets de maintien d'actifs et du DMA en dollars de 2021-2022. Les données réelles disponibles d'avril 2017 à mars 2022 ont ainsi été jumelées à un taux d'inflation prévu de 7% pour 2022-23, 3% pour 2023-24, et de 2 % par la suite, s'inspirant des prévisions de la Banque du Canada. L'année 2021-2022 est donc utilisée comme point de référence. Si ces prévisions très conservatrices se réalisaient, l'IPC qui a augmenté d'environ 9,6% entre 2017 et 2022 augmenteraient d'environ 17% entre 2022 et 2027, pour une croissance cumulative de 28% sur dix ans.

Le tableau 2 qui suit permet de visualiser l'impact de ce scénario d'inflation sur le volume de travaux de maintien d'actifs réalisable avec les budgets prévus au PQI. En dollars de 2021, les travaux annuels de maintien d'actifs prévus de 2022 à 2027 ne seraient en moyenne qu'environ 105 millions de dollars plus élevés que la moyenne annuelle réalisée entre 2017 et 2022.

Or, durant cette même période, le DMA du réseau routier a de son côté augmenté annuellement de 1,486 milliard de dollars en moyenne, soit environ 14 fois plus que la hausse prévue des travaux annuels de maintien d'actifs. Il faut aussi se rappeler qu'une partie de ces travaux ne vise pas à résorber le DMA, mais plutôt à prolonger la vie utile d'actifs qui ne sont pas encore en situation de DMA.



**Tableau 2**

		<b>Réseau routier</b>	
		<b>Travaux de maintien d'actifs et DMA</b>	
		<b>Croissance observée et prévue</b>	
<b>(Millions de dollars)</b>	<b>Travaux de maintien d'actifs- montants réels, probables ou prévus</b>	<b>Indice de prix (2021-22=100)</b>	<b>Travaux (dollars de 2021)</b>
2017-2018	1 494	91,2	1 639
2018-2019	1 773	92,7	1 914
2019-2020	2 052	94,7	2 166
2020-2021	1 986	95,4	2 082
2021-2022	2 347	100,0	2 347
	<b>Moyenne annuelle 2017-2022</b>		<b>2 030</b>
2022-2023	2 113	107,0	1 975
2023-2024	2 218	110,2	2 013
2024-2025	2 454	112,4	2 183
2025-2026	2 734	114,7	2 384
2026-2027	2 477	117,0	2 118
	<b>Moyenne annuelle 2022-2027</b>		<b>2 135</b>
<b>Augmentation annuelle prévue des budgets de maintien</b>			<b>105</b>
(moyenne de 2022-2027 par rapport à 2017-2022, millions de dollars de 2021-22)			
<b>(Millions de dollars)</b>	<b>Déficit de maintien d'actifs (DMA) du Réseau Routier</b>	<b>Augmentation annuelle</b>	<b>Augmentation annuelle- dollars de 2021-22</b>
2017-2018	12 285		
2018-2019	14 662	2 376	2 564
2019-2020	16 437	1 775	1 874
2020-2021	18 747	2 310	2 421
2021-2022	17 924	-823	-823
2022-2023	19 417	1 493	1 396
<b>Augmentation annuelle moyenne du DMA - 2017-2022</b>			<b>1 486</b>
(millions de dollars de 2021-22)			

Sources: Plan québécois des infrastructures, Statistique Canada, calculs des auteurs

Le comité est pleinement conscient que l'inflation applicable aux travaux routiers n'est pas nécessairement la même que celle de l'IPC. De fait, la surchauffe généralisée affectant l'industrie de la construction porte à croire que l'inflation affectant les travaux routiers est plus élevée que celle de l'IPC dans son ensemble. La Société québécoise des infrastructures estime par exemple que l'inflation affectant les coûts des bâtiments institutionnels atteindra plus de 10% en 2022 et au moins 5% dans les prochaines années.

Les pénuries de main d'œuvre dans l'industrie de la construction, la résurgence de l'inflation et l'annonce d'importants projets pour de nouvelles infrastructures vont accentuer la compétition pour les ressources limitées disponibles. Si l'inflation du coût des travaux devait persister de la sorte, le ministère ne serait même pas en mesure dans les prochaines années de réaliser avec ses balises budgétaires un volume de travaux de maintien d'actifs comparable à celui déjà insuffisant des dernières années.

Le comité recommande donc au ministère de développer, en collaboration avec des experts en la matière, des indices de prix appropriés pour les travaux de maintien d'actifs chaussées et structures du réseau routier. Pour ce faire, le ministère devrait produire et rendre publiques des informations annuelles sur les volumes de travaux réalisés, kilomètres de routes refaites ou resurfacées, sur le nombre de structures réparées ou reconstruites annuellement selon l'importance, et ce en plus des données à l'égard de la valeur des travaux réalisés.

L'analyse qui précède ne fait que confirmer les préoccupations exprimées par le comité dans les rapports précédents à l'égard de la croissance du DMA du réseau routier. Le comité doit ainsi répéter que les informations disponibles, notamment celles incluses au plan québécois des infrastructures 2022-2032, confirment clairement que le volume de travaux de maintien d'actifs réalisé dans les dernières années et planifié pour les prochaines années va demeurer chroniquement insuffisant pour arrêter l'augmentation du déficit de maintien d'actifs et la dégradation des chaussées et structures du réseau routier.

## **Conclusions**

Le comité d'experts indépendants a connu une importante transition de ses membres dans la dernière année. Les nouveaux membres du comité ont commencé à comprendre les mesures prises par le ministère pour développer et exécuter une programmation de travaux routiers utilisant au mieux les budgets qui lui sont confiés. Le comité a identifié dans ce rapport certains éléments de suivi. Il va revenir dans son prochain rapport sur la priorisation des suivis aux recommandations antérieures, et ce à la lumière notamment des informations additionnelles qui deviendront disponibles dans la prochaine année sur les événements entourant les décisions à l'égard des travaux pour le Pont Pierre Laporte.

Toutefois, le comité ne peut que constater à nouveau dès maintenant que les budgets de maintien d'actifs alloués au ministère demeurent nettement insuffisants pour arrêter la dégradation des actifs du réseau routier. La résurgence de l'inflation, les impacts probables de la grève des ingénieurs sur la réalisation de la programmation, les pénuries de main d'œuvre et les annonces d'importants projets de bonification risquent d'empirer la situation en limitant encore davantage le volume de travaux de maintien d'actifs réalisable par le ministère.

Nous espérons que nos commentaires vous seront utiles.

Nous vous prions, Monsieur le Sous-ministre, d'agréer l'expression de notre considération distinguée.

Le comité d'experts indépendants sur la programmation,  
Sylvain Beaudry, François Chapdelaine et Louis Lévesque  
22 décembre 2022